

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
NA OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL
BRASILEIRA

ANA PAULA PAZA

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL
DEFENDIDO E APROVADO

EM: 16/02/04

Teresa Kleba

Teresa Kleba Lisboa
Chefe do Depto. de Serviço Social
CSE/UFSC

FLORIANÓPOLIS - SC

2003

ANA PAULA PAZA

**A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
NA OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL
BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Grau de Bacharel em Serviço Social, sob a orientação da Prof. Kátia Regina Madeira.

FLORIANÓPOLIS – SC

2003

ANA PAULA PAZA

**A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
NA OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da
Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Grau de Bacharel em
Serviço Social, sob a orientação da Prof. Kátia Regina Madeira.**

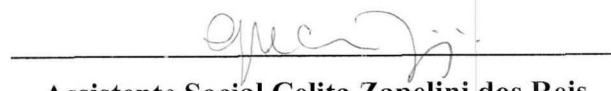
Banca Examinadora



**Prof. Kátia Regina Madeira
Coordenadora da Banca**



**Assistente Social Rosângela Regina Koettker
Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
Caixa Econômica Federal**



**Assistente Social Celita Zapelini dos Reis
Contexto Assessoria Ltda**

AGRADECIMENTOS

A meu pai e minha mãe, que mesmo distantes sempre estiveram presentes em meu coração e em todos os momentos, sejam de alegria ou de dor, tiveram a palavra de consolo e de amor que me fizeram superar com dignidade todos os obstáculos que apareceram ao longo do caminho. Neste momento agradeço por todo o amor, não apenas aquele recebido nos quatro anos de faculdade, mas por todo o amor que me foi dedicado ao longo da vida. Muito obrigado meus pais, Amo vocês!

A minha irmã Patrícia, que a sua maneira sempre dedicou muito carinho, apoio e amor e soube superar meus momentos de mau-humor, minhas ligações nem sempre muito amáveis e meu jeitinho difícil de agüentar. Obrigada minha irmã!

A toda minha família, a quem por vezes deixei de dar atenção, esqueci aniversários, deixei de ligar, enfim, a quem estive ausente nestes quatro anos, agradeço por mesmo assim vocês não terem deixado de me dar atenção, de lembrar de meu aniversário, de me ligarem e de me amarem como sei que me amam. Agradeço muito a todos vocês!

A minha grande amiga Josiane, a lagueana de gênio difícil que se tornou uma pessoa muito especial para mim, agradeço por sempre ter estado perto nos momentos em que precisei, seja me apoiando ou me puxando a orelha, mas sempre muito verdadeira e amiga. Obrigada Amiga, você estará sempre em meu coração!

A minha supervisora de estágio, que apesar das adversidades que hoje nos separam, é uma pessoa a quem tenho grande estima.

A professora Kátia Madeira, por não ter sido apenas uma orientadora pedagógica e sim uma amiga.

A minhas amigas Janira e Andrea, por terem, cada uma a seu modo, contribuído muito para minha vida. Muito obrigada!

A minhas amigas Fernanda e Ronise, que sempre muito responsáveis e companheiras me apoiaram nos quatro anos de faculdade. Tenho certeza de que sem a presença de vocês tudo teria sido muito mais difícil. Agradeço muito a vocês e hoje tenho o prazer de dizer que muito mais que colegas de faculdade vocês são para mim grandes amigas. Muito obrigada!

A minhas colegas de apartamento Rosi e Sandra, que souberam relevar meus momentos de mau-humor e conseguiram me aturar até o fim. Muito obrigada.

A todos os meus colegas de faculdade que de uma maneira ou de outra contribuíram para meu crescimento pessoal e intelectual. Obrigada a todos vocês!

A Deus por sua tão importante presença em minha vida!

“Ser de esquerda no mundo de hoje significa participar da reinvenção concreta de uma nova sociedade, baseada na justiça social e na solidariedade, na realização prática dos direitos de cidadania sem qualquer tipo de exclusão social. Significa lutar e concretizar um mundo de educação, de cultura, de autonomia individual e realização social. Significa realizar o sonho desses *anjos tortos* que acalentam os desejos de felicidade perseguidos pelos homens e mulheres ao longo da história.”

Emir Sader

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como principal objetivo analisar o papel da Caixa Econômica Federal na política habitacional brasileira. Ao delimitar o objeto de pesquisa percebeu-se a necessidade de realizar um resgate sobre a política de habitação no Brasil. Através deste resgate foi possível entender o processo de construção desta política e também entender em que contexto a Caixa Econômica Federal foi inserida nesta área. A partir da construção da política habitacional brasileira grandes avanços em termos de legislação sobre a área foram conseguidos, em grande parte devido à pressão da sociedade civil organizada, por isso buscou-se identificar o papel dos movimentos sociais na construção da política habitacional brasileira, assim como apresentar dados sobre o déficit de habitação que justifiquem a necessidade investimentos governamentais nesta área. Tendo em vista a inserção da Caixa na política de habitação foi realizada uma pesquisa que identificou o papel da Caixa como principal órgão operacionalizador da política habitacional brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: política; habitação; movimentos sociais; Caixa Econômica Federal.

ABSTRACT

This last term paper has as main purpose to analyse the function of Caixa Econômica Federal in the Brazilian habitational politics. After choosing the theme of the project it was perceived the necessity to realize a research about habitational politics in Brazil through this review was possible to understand the construction process of this politics and also to understand in what context Caixa Econômica Federal was inserted in this field. From the construction of Brazilian habitational politics many advances in terms of legislation in this area were obtained, mostly from pressure of organized civil society, because of that it was searched to identify the social movement role on the construction of Brazilian habitation politics, as well as to show data about habitation deficit that justify the necessity of governmental investments in this field. To insert Caixa in the habitation politics it was made a research that identified Caixa's role as principal operational organ of Brazilian habitational politics.

KEYWORDS: politics; habitation; social movement; Caixa Econômica Federal.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A

AI-5 – Ato Institucional Cinco

B

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

C

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

COHAB – Companhia de Habitação

F

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCP – Fundação da Casa Popular

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FICAM – Programa de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

H

HBB – Habitar Brasil/BID

I

IAPs – Instituto de Aposentadorias e Pensões

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

L

Lula – Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

M

MAS – Ministério de Ação Social

MBES – Ministério do Bem Estar Social

MDUMA – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

MHUMA – Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MP – Medida Provisória

O

OGU – Orçamento Geral da União

ONG – Organização Não Governamental

P

PAIH – Plano de Ação Imediata para a Habitação

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PC – Partido Comunista

PEHP – Programa Especial de Habitação Popular

PIS – Programa de Integração Social

PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular

PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROMORAR – Programa de Erradicação de Submoradia

PRONURB – Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos

PROSANEAR – Programa de Saneamento para a População de Baixa Renda

S

SERFHA – Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	07
INTRODUÇÃO	11
1 A TRAJETÓRIA DA HABITAÇÃO NO BRASIL	13
1.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO	13
1.2 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	17
1.3 A POLÍTICA HABITACIONAL APÓS O BNH	30
2 HABITAÇÃO: ENTRE O DIREITO E O MERCADO	37
2.1 OS MOVIMENTOS SOCIAIS E SUAS CONQUISTAS NA ÁREA DA HABITAÇÃO	37
2.2 O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO	45
3 A CAIXA NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	48
3.1 A ORIGEM DA INSTITUIÇÃO	48
3.2 A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO	51
3.2.1 O Processo de Operacionalização dos Programas	56
3.2.2 O Trabalho Técnico Social	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68
APÊNDICE	72
ANEXOS	74

INTRODUÇÃO

No Brasil a preocupação com o acesso à habitação é um fenômeno recente. Somente no século XX o Estado percebeu a necessidade de criar políticas sociais voltadas para essa área, antes disso a habitação era uma questão solucionada prioritariamente a partir da iniciativa privada.

Apesar de ter despertado tardiamente para a questão habitacional o Estado percebeu que investimentos nessa área poderiam ser muito importantes para movimentar a economia brasileira. Através da construção civil tornou-se possível reduzir o desemprego e movimentar o mercado de materiais. A partir de então a política de habitação passou a merecer destaque nas pautas governamentais.

Atualmente a política de habitação está sob a condução do Ministério das Cidades que conta com a Caixa Econômica Federal enquanto agente mediador entre o Governo Federal e os governos Estaduais e Municipais.

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo analisar o papel da Caixa Econômica Federal na política habitacional brasileira. Para que esse objetivo fosse atingido foi realizado, no primeiro capítulo, um resgate histórico sobre a habitação no Brasil, iniciando-se pelo período colonial, onde não havia interferência estatal na área da habitação, chegando até os dias de hoje, em que o novo governo procura elaborar uma política de habitação baseada na participação popular, visando a construção de cidades sustentáveis. Nesse capítulo os principais autores pesquisados foram Dilvo Peruzzo e Maria Ozanira da Silva e Silva, uma vez que esses autores trabalham de maneira bastante expressiva com a questão da habitação, em especial a autora Maria Ozanira da Silva e Silva, por ser Assistente Social e ter um importante destaque nesta área.

O segundo capítulo aborda os avanços obtidos em termos de legislação referente à

habitação no Brasil e a importância dos movimentos sociais neste contexto. Buscando identificar a atual situação da habitação no Brasil, este capítulo apresentará também um panorama sobre a atual situação da moradia no país. O principal autor pesquisado neste capítulo foi Maria da Glória Cohn, que trabalha com a questão dos movimentos sociais na luta pela moradia, os dados apresentados com relação ao déficit de habitação foram apresentados de acordo com dados da Fundação João Pinheiro, com base no Censo Demográfico de 2000.

O terceiro capítulo aborda o papel da Caixa Econômica Federal na política habitacional brasileira. Buscou-se neste capítulo apresentar um breve resgate histórico sobre o surgimento da CAIXA, visando apresentar as características principais desta instituição. Também foi realizada uma pesquisa bibliográfica em materiais da própria CAIXA, visando identificar quais os programas hoje operacionalizados pela mesma. Tendo em vista que não seria possível identificar o papel da CAIXA na política de habitação com base apenas em referenciais teóricos, foi realizado um questionário com esta instituição. O questionário caracterizou-se basicamente pela coleta de dados sobre os financiamentos e programas hoje operacionalizados pela CAIXA, através deles foi possível identificar a demanda hoje atendida e qual o papel desta instituição na política habitacional. O questionário foi dividido em duas partes: a primeira voltada aos programas operacionalizados pela CAIXA, através do repasse de recursos da União, e a segunda voltada aos financiamentos habitacionais concedidos pela mesma. O questionário foi aplicado no Escritório de Negócios da CAIXA em Florianópolis, na Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (GIDUR/FL).

1 A TRAJETÓRIA DA HABITAÇÃO NO BRASIL

1.1 O Processo de Urbanização

A habitação certamente não é o principal direito social do cidadão, porém, outros direitos sociais como a segurança, o bem estar e a saúde decorrem do acesso a uma moradia de qualidade, daí sua importância. Assim como o trabalho, a habitação tende a ser vista pelas classes populares como um fator que dignifica o homem, uma vez que em nossa sociedade muitas vezes as pessoas são classificadas pelo local onde residem. Por esse motivo a falta de acesso a uma moradia digna tem condenado uma grande parcela da população a viver em condições precárias. Essa população se encontra excluída do acesso a bens e serviços públicos como saúde, educação, cultura e lazer, além de ser estigmatizada pelo restante da sociedade. De acordo com Silva e Silva (1989, p. 30):

[...] ao se localizar em determinada área, é que a família se articula com todo o resto da cidade, tendo ou não acesso aos benefícios oferecidos, com maior ou menor possibilidade de usufruir das vantagens e desvantagens que a cidade oferece. A localização da família no espaço urbano determina sua inserção ou exclusão social, pois é a partir daí que é possível ou não ter acesso a uma série de benefícios urbanos, tais como água, luz, esgoto, serviço de saúde, educação, cultura, recreação etc. Daí a habitação não poder ser concebida como mero abrigo, pois ela representa a porta de entrada dos serviços urbanos.

Sendo assim, a população que reside nas regiões periféricas das cidades encontra-se duplamente excluída. Primeiro porque não têm uma de suas necessidades básicas atendidas e segundo porque é discriminada pela própria sociedade.

Para que possamos entender efetivamente o problema da moradia no Brasil hoje, é necessário que seja feita uma análise histórica do acesso a habitação no país, buscando identificar e compreender as causas que levaram um país com tamanha extensão territorial possuir uma parcela tão expressiva da população excluída do acesso à moradia. De acordo

com Peruzzo (1984, p.22):

[...] o problema habitacional não pode ser visto de maneira uniforme e genérica, pois ele decorre da história onde marcam presença os três elementos básicos: o capital, a força de trabalho e o Estado. Estes são elementos fundamentais que não de ser levados em conta no trato da questão habitacional. É da combinação destes elementos, a qual varia historicamente, que resulta a situação habitacional, ou seja, para compreendermos o problema habitacional não podemos prescindir das dimensões econômicas, sociais e políticas. Pois é do processo constitutivo de nossa sociedade que emana o problema habitacional.

Analisando historicamente a questão habitacional, percebemos que embora o problema da falta de acesso à moradia digna tenha se agravado após a Segunda Guerra Mundial com o acelerado processo de industrialização, ainda assim não podemos dizer que esse é um fenômeno recente. De acordo com Oliveira (apud Silva e Silva, 1989), a urbanização no Brasil vem se dando desde a Colônia e intensificou-se no século XIX. O autor nos chama a atenção para o fato de que na sociedade brasileira o fenômeno da urbanização não se revela apenas a partir da industrialização, embora seja através dela que tenha se redimensionado.

No período colonial, época em que a ocupação do território começou a se estruturar, dois pontos merecem destaque: a senzala, enquanto forma de habitação destinada a controlar a mão-de-obra escrava, e a concessão de sesmarias, enquanto estratégia de ocupação do território.

A economia colonial caracterizou-se inicialmente pela exploração do pau-brasil e posteriormente da cana-de-açúcar, a utilização da mão-de-obra escrava foi o fio condutor desse sistema. Nesse período a habitação estava sob a responsabilidade senhorial, que via na reclusão dos escravos, através das senzalas, uma maneira de *preservar e proteger* sua *mercadoria*. De acordo com Blay (apud Peruzzo, 1984, p. 22):

É pela habitação que o proprietário preserva e protege sua mercadoria - o escravo. A preservação se faz pela reclusão. O proprietário procura evitar,

pela habitação, a fuga do escravo. A proteção evidentemente não contém um sentido humanitário, mas é a forma de prolongar a vida da própria força de trabalho.

Em uma situação totalmente oposta a das senzalas, estavam os grandes fazendeiros, também chamados senhores da terra, que residiam na Casa Grande da fazenda, onde viviam sob muito luxo, diferentemente do que ocorria na senzala.

Quanto às sesmarias, podemos dizer que foi a maneira mais rápida e barata encontrada pelos portugueses para ocupar o território. De acordo com Benjamin et al (1998), o Monarca fazia concessões de terras aos donatários, sendo esses responsáveis pela ocupação e exploração da terra a ele concedida. Esse processo de doação persistiu até 1822, ano em que foram suspensas as concessões reais.

Segundo Rodrigues (1997), entre os anos de 1822 e 1850 a terra passou a pertencer àqueles que tivessem interesse de ocupá-las, os chamados colonizadores. Até então a terra não era considerada uma mercadoria passível de compra e venda.

Já em meados do século XIX, em decorrência da chegada, em 1808, da família real portuguesa ao Brasil, o Estado passa a intervir, ainda que esparsamente, na questão habitacional, respaldando os interesses das classes dominantes mediante a exclusão do acesso à propriedade para as classes subordinadas.

Sendo acionado pelas classes dominantes, o Estado estabeleceu em 1850 a Lei de Terras. Segundo Benjamin et al (1998), a partir desse momento o acesso legal à terra ganhou formulação jurídica. A Lei 601, ou Lei de Terras como é mais conhecida, estabeleceu como princípio legalmente definido que o acesso à terra passaria a se dar por processos de compra e venda. A partir de então a terra tornou-se uma mercadoria e como tal passou a estar acessível apenas àqueles que pudessem pagar por ela, excluindo assim grande parcela da população brasileira.

De acordo com Peruzzo (1984), ao final do século XIX, em torno do contexto da

abolição da escravidão, a mão-de-obra escrava passou a ser gradativamente substituída pela mão-de-obra do imigrante europeu. Novamente dois pontos merecem destaque nesse novo processo. O primeiro se refere à situação do negro, que mesmo liberto não teria condições de acesso à propriedade e por isso continuou subordinado aos ditames das classes dominantes da época. O segundo se refere aos imigrantes que aqui chegavam, sendo em sua maioria europeus despossuídos que acabavam por se submeter ao fazendeiro como única forma de ter abrigo garantido.

Parafraseando Zulian (2002), ao final do século XIX e início do século XX, foi criado, em decorrência da industrialização, um novo quadro habitacional, uma vez que o contingente de imigrantes europeus, atraídos pela possibilidade de emprego e de uma vida melhor, somou-se à leva de escravos libertos. Sendo que a maior parte dessas famílias acabou por aumentar ainda mais a massa de desalojados em torno das fábricas e da periferia das cidades.

Peruzzo (1984, p. 27) nos apresenta que neste período a questão habitacional é resolvida de diferentes maneiras:

Nas fazendas eram construídas as colônias para abrigar e reter a força de trabalho. Na cidade, os que dispunham de economias (artesãos, pequenos comerciantes) construíam ou compravam casas, e por sua vez as camadas dominantes construíam suas mansões. Os despossuídos [...] avançavam em direção das terras não ocupadas, estendendo a fronteira agrícola, ou imigram para a cidade. Como nas cidades a oferta de emprego é menor do que a oferta de mão de obra, forma-se uma massa de subempregados ou desempregados. Sua parca remuneração vai fazer com que sejam restritas as condições de satisfação das necessidades de reprodução dessa força de trabalho.

Enquanto a população desempregada começou a ocupar a periferia e a encontrar estratégias para suprir a falta de moradia adequada, os donos de fábricas encontraram uma nova alternativa para manter sob controle a mão-de-obra, passaram a investir na construção das vilas operárias. O reduzido custo dos materiais para construção e o baixo

preço dos lotes urbanos tornavam a construção das vilas um negócio viável, uma vez que a proximidade do trabalhador com a fábrica não demandava tempo nem dinheiro para seu deslocamento, possibilitando assim uma maior dedicação para a produção. Quanto às vilas operárias, Peruzzo (1984, p. 29) nos mostra que:

Com elas o empresário tem o capital variável disponível para movimentar suas indústrias. A força de trabalho não cansa e nem gasta tempo nem dinheiro para ir da casa ao trabalho, visto a moradia estar próxima da fábrica. Com isto há mais energia humana à disposição do capital; destarte, a jornada de trabalho pode se estender mais, fazendo com que a mais-valia absoluta cresça.

O aumento da população urbana e da especulação imobiliária fizeram com que o preço dos lotes aumentasse e conseqüentemente fez com que os industriais deixassem de investir na construção das vilas. O aumento no valor dos terrenos também se tornou mais um empecilho para o acesso das classes populares à habitação, que viram na periferia a única saída de acesso à moradia.

Nesse período o papel do Estado ainda não havia adquirido grande significância, sendo que a questão habitacional era resolvida primordialmente através da iniciativa privada, seja por parte dos industriais investindo na construção das vilas, ou mesmo por parte das classes populares ao encontrarem estratégias para suprir a carência habitacional. A partir de 1930 o processo de industrialização se afirma no Brasil, a partir de então o Estado começa a investir em infra-estrutura urbana visando assegurar o pleno desenvolvimento industrial.

1.2 - A Política Habitacional Brasileira

A partir da década de 1930, em face do processo de industrialização pelo qual o país estava atravessando, o Estado passa a investir mais nessa área, tentando criar

estratégias para adaptar as cidades brasileiras a esse novo processo.

De acordo com Silva e Silva (1989), a partir de 1930, com a mudança do modelo de economia Agroexportador para o chamado Modelo Urbano-Industrial, houve uma redefinição do caráter da urbanização brasileira. O espaço urbano industrial do país passou a se redefinir a partir do novo modo de produção, o surgimento da fábrica enquanto unidade produtiva e a divisão técnica e social do trabalho, decorrentes desse processo, fazem com que se concentrem em um mesmo lugar os meios de produção e a força de trabalho. É justamente neste momento que aparece mais fortemente a figura do Estado, que mais uma vez é acionado para preservar o capital e atenuar os conflitos entre capital e trabalho. De acordo com Peruzzo (1984, p. 31):

O capital aciona o Estado para estabelecer o salário mínimo; subordinar o sindicato ao Estado, para controlar a força de trabalho; codificar a legislação trabalhista (CLT); assumir a criação das condições gerais urbanas (transporte, comunicação, água, energia, saúde pública, educação etc.), criando condições para a reprodução da força de trabalho, liberando o capital de tais encargos, de sorte a elevar a acumulação.

Embora a fixação do salário mínimo tenha sido aceita pelas classes dominantes com certa ressalva, observa-se que a interferência estatal foi uma maneira encontrada para controlar os conflitos entre as classes e para manter sob controle as classes dominadas, resguardando assim os interesses das classes dominantes.

Na área da habitação a intervenção governamental a partir da década de 1930 também se tornou mais marcante, foram criados nessa época os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (primeiro órgão em âmbito nacional que visava prover habitações à parcela de baixa renda da população).

A partir da criação das Carteiras Prediais, vinculadas aos IAPs o Estado assumiu, pela primeira vez, a responsabilidade pela oferta de habitações para a população urbana. Todavia, a abrangência dos atendimentos estava restrita aos associados aos Institutos de

Previdência o que resultou numa atuação pouco considerável diante da demanda existente.

A Fundação da Casa Popular, segundo Silva e Silva (1989, p. 40), foi criada em 1946, no início do governo do general Eurico Gaspar Dutra, um período “caracterizado por forte repressão e desmobilização do movimento operário”, sendo assumida pelo governo uma política de liberação da economia e controle repressivo do trabalhador, principalmente visando eliminar a disseminação do Partido Comunista (PC). A Fundação da Casa Popular que tinha como objetivo inicial prover moradia num sentido mais amplo, visando, também, obras de infra-estrutura urbana, teve suas atribuições restritas à produção habitacional. Essa limitação se deu pela falta de recursos, uma vez que esses eram constituídos basicamente por dotações orçamentárias. Desde sua fundação até 1964, ano em que foi extinta, a Fundação da Casa Popular não chegou a construir 17 mil unidades.

Ao mesmo tempo em que desenvolveu uma política repressiva, o governo do General Dutra procurou também se legitimar e se infiltrar junto aos trabalhadores urbanos mediante a possibilidade de aquisição da casa própria. Essa possibilidade foi usada como instrumento paternalista por parte do Estado, a medida em que a procura pela moradia era superior a oferta, o Estado tornava os candidatos submissos a ele, reforçando ainda mais o clientelismo.

A Fundação da Casa Popular, como exemplo dos interesses do Estado, exercia um controle sobre o comportamento individual e social dos adquirentes das casas. O próprio contrato da escritura de compra e venda dos imóveis já mostrava o caráter controlador exercido por esse órgão. De acordo com Azevedo e Andrade (apud Peruzzo, 1984, p. 34):

Prevvia-se punição, com perda da casa, para os ‘compradores que, por seu procedimento, vierem a tornar-se nocivos à ordem ou à moral do Núcleo Residencial, ou criarem embaraço à sua Administração’ [...] ou o que ‘promover agitação de qualquer natureza no conjunto ou permitir que dependente seu o faça’ [...] ou aquele ‘que se negar a receber, em seu imóvel, funcionários do Serviço de Assistência Social da FCP’ [...] e ‘a prestar-lhe informações solicitadas’. Também punido com a perda da casa

é o adquirente que ‘não destinar o prédio exclusivamente para sua moradia e da família, ou utilizá-la em atividade de caráter religioso, político, esportivo, recreativo ou outras inconciliáveis com a finalidade a que é destinado o imóvel.

Parafraseando Peruzzo (1984), o preço financeiro a ser pago pelo imóvel era baixo se comparado ao preço pago em nível político, pelo controle e submissão pelo qual estavam submetidos os adquirentes dos imóveis.

A década de 1940 também foi marcada pelo início dos programas de erradicação de favelas. De acordo com Silva e Silva (1989), o governo do general Dutra perpetuou a concepção de favela enquanto uma doença social, aliada à idéia de que ela seria o ambiente propício para a disseminação do comunismo. A partir desse pressuposto, as favelas eram consideradas objetos, sendo que todo trabalho a elas destinado estava voltado para seu controle, sem nenhuma preocupação com as causas que levaram à sua formação.

Em 1947 foi criada através de um pacto entre o Estado e a Igreja, preocupados com a disseminação do comunismo, a Fundação Leão XIII cujo objetivo, segundo Silva e Silva (1989, p. 42), “seria recuperar as favelas, iniciando a intervenção nas mais populosas, por representarem os maiores perigos para ‘infiltração comunista’, haja visto o grande apoio popular que o PC vinha recebendo”.

De acordo com a autora, desde sua criação até o ano de 1954 a Fundação atuou em 34 favelas, onde criou Centros de Ação Social, com ambulatórios e escolas, além disso a Fundação também interferiu na urbanização de algumas favelas, uma vez que facilitou a instalação de água, luz e esgoto.

No segundo governo de Getúlio Vargas, compreendido entre 1951 e 1954, foi dado um novo enfoque ao controle das favelas e a repressão aberta estabelecida pelo governo do General Dutra deu lugar ao controle paternalista de Vargas. Parafraseando Silva e Silva (1989, p. 42), as favelas, a partir de então, passaram “a ser vistas como um problema

nacional, que precisava ser considerado no seu aspecto social, econômico e legal”.

Nesse contexto, em 1952 é criado o Serviço de Recuperação das Favelas, um órgão subordinado a Secretaria de Saúde e Assistência, diferentemente do que ocorria até então com as instituições que tratavam as favelas, pois todas estavam subordinadas ao Departamento de Segurança Pública, o que comprova o enfoque repressivo dado a essa política.

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) teve total descaso com a habitação popular. Sua principal diretriz foi a recomendação de que os órgãos previdenciários complementassem a ação da Fundação da Casa Popular. Na prática o que se constatou foi o agravamento das condições habitacionais da população mais carente, justamente no período em que o processo de urbanização, estimulado pelo êxodo rural e pela política desenvolvimentista, se acentuou.

Em 1956 foi criado o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA), que se propunha a ampliar sua atuação para além das favelas, procurando evitar o paralelismo de esforços e a falta de comunicação na condução da política. A filosofia adotada pela SERFHA era a de “não ofender a dignidade do favelado”. É possível perceber que um novo enfoque é dado à favela e a seus moradores, embora a opinião pública ainda mantivesse a mesma concepção, nas palavras de Leeds e Leeds (apud Silva e Silva, 1989, p. 44), as favelas ainda eram:

[...] concebidas como problema no pressuposto de que suas populações se constituem, num dos extremos do mal, de assassinos, ladrões, assaltantes, maconheiros e viciados em drogas, em um outro extremo do mal, de comunistas e outros tipos de ameaças em termos políticos e sociais; num terceiro e mais brando extremo, de pobres ignorantes, não educados, mal-adaptados, imigrantes rurais, caipiras, ou, no melhor dos extremos, de seres humanos razoáveis, mas tristes e pobres, morando em cabanas, criando promiscuidades, um câncer social e urbanístico na cidade.

Entre 1961 e 1964 o país vive uma conjuntura específica com o governo de Jânio

Quadros e João Goulart. De acordo com Silva e Silva (1989, p. 45), quando assume o governo Jânio Quadros vê “se alastrar, nos grandes centros urbanos, um processo crescente de favelização, de cortiços e habitações precárias, distantes e sem acesso a serviços básicos” em decorrência do processo de autoconstrução e pelo aumento dos índices de urbanização.

Segundo a autora, visando superar essa situação Jânio decreta a criação do Plano de Assistência Habitacional, cuja função, em curto prazo, seria revigorar Fundação da Casa Popular, introduzindo uma inovação na forma de pagamento das casas, passando a adotar a proporcionalidade com o salário mínimo. Em médio prazo seria criado o Instituto Brasileiro de Habitação, que seria uma espécie de precursor do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Com a renúncia de Jânio Quadros, em agosto de 1961, o país entrou em um impasse político-militar, uma vez que seu sucessor, João Goulart, era identificado como líder democrático e amigo dos trabalhadores. Segundo Silva e Silva (1989, p. 46), o governo de João Goulart caracterizou-se pela “efervescência dos movimentos populares, na cidade e no campo, através dos quais se intensifica uma campanha de opinião pública em favor de reformas de base e de uma política externa independente”.

O governo de Goulart também enfrentou graves crises econômicas e nesse contexto de efervescência política e declínio econômico, a questão habitacional acabou por ser contemplada apenas pelo planejamento governamental que considerou a necessidade de coordenação de recursos e atividades desenvolvidas pelos órgãos responsáveis pela habitação.

De acordo com Peruzzo (1984), a partir de 1960 a habitação popular urbana produzida pelo poder público ainda era insuficiente para atender a demanda que se apresentava, sendo que até 1964 haviam sido produzidas pouco mais de 120 mil unidades

habitacionais.

Frente a essa necessidade, foi criado em 1964, logo após a tomada de poder pelo regime militar, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), mediante a Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, que criou também o Banco Nacional da Habitação e instituiu também o Plano Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. O sistema era baseado na concessão de crédito habitacional com fonte de recursos oriunda da poupança voluntária e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Quando assumiu o poder o governo se defrontou com uma problemática social urbana agravada pelo aumento do exército industrial de reserva e por uma problemática rural acentuada no governo anterior com a promessa de reforma agrária.

De acordo com Silva e Silva (1989), o plano habitacional apresentou-se como primeira proposta social do governo militar, sendo que o principal objetivo estava expresso pela necessidade de legitimação social dos militares, além disso, também era necessário que fosse criado um clima de estabilidade social, imprescindível ao avanço do capitalismo.

Nas palavras de Peruzzo (1984, p. 39):

O Estado vê na habitação popular um meio que atende à demanda de moradia e ao mesmo tempo um meio de amenizar o conflito entre as forças produtivas e as relações de produção. Aliás, isso foi bem expresso pelo slogan amplamente divulgado nos primeiros tempos do movimento de 64: *‘um proprietário a mais, um revolucionário a menos’*.

Além da busca de legitimidade e do interesse na criação de um clima de estabilidade social, o governo do presidente Castelo Branco também buscava atenuar a crise econômica vivenciada pelo país, nesse contexto a política de habitação foi percebida como uma forma de criar novos empregos e dinamizar a indústria da construção civil.

De acordo com Rudge e Amendolara (1997, p. 17)

A recessão econômica dos anos 60 se aliava a doutrinas políticas exóticas, que ameaçavam o regime militar com sua capacidade de

levantar as massas desvalidas, cujo tamanho aumentava dramaticamente. O Estado pobre não tinha condições de criar ou estimular a criação de empregos para a mão-de-obra desqualificada. Essa situação podia ser resolvida com a criação de empregos na indústria da construção civil.

A partir desse pressuposto, a habitação tornou-se o eixo da política urbana e as favelas, por possuírem um grande contingente populacional que ameaçava o sistema e por terem iniciado seu processo organizativo, foram o primeiro alvo de atuação dessa política, tendo como destaque inicial o programa de remoção massiva dos favelados para “casas-embrião” e apartamentos em áreas afastadas dos centros. De acordo com Silva e Silva (1989), a favela era tratada como um mero déficit habitacional que se agravava pelo acelerado processo de urbanização e por isso se tornava um foco de subversão ao regime de governo. Nas palavras da autora:

Ignora-se que a favela resulta da superexploração da força de trabalho, da expulsão do trabalhador do campo e pelo uso do solo urbano ser cada vez mais determinado por um valor, o que explica o efeito dos programas de remoção de favelas ter apresentado um caráter propulsor da favelização, e não o contrário. (SILVA E SILVA, 1989, p. 51)

De acordo com Valladares (apud Silva e Silva, 1989), o fracasso do programa de remoção apresenta como principais causas: a distância que separa os conjuntos do mercado de trabalho desta população; a inadequação do programa aos estratos populacionais de baixa renda, devido ao valor da prestação e os custos com transporte, condomínio, impostos, taxas de lixo, água, luz e esgoto; tamanho e qualidade da construção das casas oferecidas; e a natureza compulsória do programa.

O que se pode observar é que se no primeiro momento do governo militar a política de habitação buscou legitimar o novo governo, logo se transformou num instrumento de repressão, através dos programas de remoção de favelas.

A partir de 1970 se verificam no plano econômico o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e o declínio da inflação, em contrapartida, registra-se uma

pauperização crescente do trabalhador e uma conseqüente queda no poder aquisitivo do mesmo. Sendo assim, o BNH, pautando sua atuação em medidas que lhe garantissem o retorno do capital empregado, passou a canalizar cada vez mais financiamentos habitacionais para a classe média. Nas palavras de Silva e Silva (1989, p. 59):

O novo contexto requer um redimensionamento da clientela, impondo o mercado médio como clientela preferencial do BNH, por ser este um mercado atraente pelos juros mais altos que rende ao banco, de até 10% ao ano, enquanto o mercado popular, além do elevado índice de inadimplência apresentado até então, só rendia juros de 1 a 3% ao ano.

Assim sendo, o BNH passou a conceder financiamentos para três mercados diferentes: o mercado médio, compreendendo famílias com renda a partir de onze salários mínimos; o mercado econômico, com famílias que possuíam renda entre seis e dez salários mínimos; e o mercado popular, compreendendo famílias com renda de um a cinco salários mínimos.

O que mais impressiona é que entre 1970 e 1974 foram construídas 404.123 unidades habitacionais para o mercado médio, 157.748 para o econômico e 76.746 para o mercado popular. Significando, nas palavras de Silva e Silva (1989, p. 60). “que os setores médios e alto da população se beneficiaram com quase cinco vezes mais unidades residenciais financiadas pelo BNH do que os de baixa renda”.

Em 1971, segundo Silva e Silva (1989), o BNH foi transformado em empresa pública, buscando dar maior flexibilidade administrativa e visando uma maior capacidade operacional no desenvolvimento dos programas. Já em 1974 foram tomadas medidas para atrair uma clientela que proporcionasse maior estabilidade ao sistema. Entre essas medidas merece destaque a diminuição das taxas de juro para o mercado popular; a fixação de limites de comprometimento variáveis de forma contínua, em função da renda familiar; e os financiamentos concedidos passam a atingir até 34 vezes a renda familiar para a faixa

de menor renda e 25 vezes no caso de renda mais altas.

De acordo com Osório (2003), esta lógica privatista de atuação do Estado na habitação criou mecanismos de seletividade baseados na renda do adquirente, ou seja, era necessário que as pessoas comprovassem sua capacidade de pagamento. Essa seletividade fez com que as pessoas com menor poder aquisitivo somente tivessem acesso a imóveis situados nas regiões de menor valor comercial, aumentando assim a segregação espacial daqueles com menor capacidade econômica.

O BNH, que tinha como propósito inicial prover habitação para a população mais carente, distanciava-se cada vez mais desta e o governo, como forma de atender a essa demanda, lançou em 1973 o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), cujo objetivo era eliminar o déficit habitacional para a população com renda mensal de um a três salários mínimos, residentes em cidades com mais de 50 mil habitantes, todavia, acabou por incorporar famílias com renda até cinco salários mínimos, excluindo mais uma vez o trabalhador de baixa renda.

Na década de 1970 também surgiu no país, em especial nas maiores cidades, movimentos populares que reivindicavam não apenas melhorias imediatas de luz, água e esgoto, mas também questionavam a própria política de habitação. Diante disso, o governo militar assumiu uma postura de distensão política pautada numa democratização conservadora. O primeiro sinal concreto foi a extinção do AI-5, com conseqüente absolvição de presos políticos cassados e impondo limitações ao poder do presidente.

Nesse período observa-se um grande dinamismo na política habitacional, em grande parte devido à tendência de as Companhias de Habitação (COHABs) privilegiarem uma clientela com faixas salariais oscilando entre três e cinco salários mínimos e por seu maior rigor na seleção da mesma. Em contrapartida a esse dinamismo, a política habitacional continuava excluindo grande parte da população mais carente. De acordo com

Silva e Silva (1989), visando atender a essa população excluída foi criado, em 1975, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), ainda assim não foram registrados resultados significativos, sendo que até o final de 1980 só haviam sido financiados 42.908 lotes em todo o país. Apesar de sua pouca eficiência o PROFILURB tornou-se a única opção para a população com renda inferior a três salários mínimos.

Em 1977 foi criado o Programa de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM), tendo como objetivo destinar recursos que permitissem o financiamento para aquisição de terrenos, construção ou melhoria de habitações destinadas a famílias de baixa renda.

Já ao final da década de 1970 foi criado o Programa de Erradicação de Submoradia (PROMORAR), que se propunha, de acordo com Silva e Silva (1989), a promover a melhoria das condições de habitabilidade através de investimentos em infra-estrutura urbana, sem a necessidade de remoção da população beneficiada. Porém, na prática o que se observou foi o desenvolvimento de um programa de cunho autoritário imposto à população da periferia, que tinha sua casa derrubada e era obrigada a adquirir uma nova casa, que nem sempre oferecia condições adequadas para abrigar toda a família.

A partir de 1980 o Brasil passou a enfrentar uma grave crise econômica, apresentando no ano de 1981 a maior recessão da história do país. De acordo com dados da FIBGE (apud Silva e Silva, 1989), cerca de 33,3% da população economicamente ativa do país recebia uma remuneração igual ou menor que um salário mínimo; 64,4% recebia entre um e dois salários mínimos e apenas 4,8% recebia mais de cinco salários mínimos.

A crise teve impacto direto sobre o SFH, primeiro porque seus recursos, oriundos do FGTS e do Sistema de Poupança, tiveram uma drástica redução, em consequência do aumento do desemprego e segundo pelo elevado índice de inadimplência de seus mutuários. De acordo com Silva e Silva (1989), no ano de 1984 cerca de 40%, dos 4,4

milhões de mutuários do SFH, encontravam-se em situação de inadimplência, essa situação resultava da combinação do elevado índice inflacionário, que corrigia as prestações do SFH, com a austeridade das políticas salariais que não acompanhavam a inflação. Com isso, além da inadimplência, também começaram a surgir associações de mutuários em todo o país tentando salvaguardar seus direitos, assim como movimentos de favelas reivindicando uma política habitacional com caráter social e que colocasse o direito à moradia em primeiro plano.

Segundo Silva e Silva (1989, p. 83), diante da insatisfação de tantos mutuários, em pouco tempo o BNH se tornou “o órgão público mais processado do mundo, chegando a ter mais de 160 mil processos na justiça”. Frente a essa situação Nelson da Matta, que assumiu a presidência do BNH em dezembro de 1983, propôs soluções alternativas para a superação da crise enfrentada pelo sistema, tais alternativas estavam baseadas na descentralização do BNH e numa participação efetiva de todos os setores envolvidos na problemática habitacional, inclusive a sociedade civil.

De acordo com Silva e Silva (1989), com base nesse propósito, foi criado em 1984 o Programa Nacional de Autoconstrução, também denominado Projeto João-de-Barro. O Projeto seria uma maneira de apoiar sistematicamente os projetos de autoconstrução sendo uma alternativa viável tanto pela redução dos custos, quanto pela atitude positiva da comunidade usuária em relação aos empreendimentos.

Entendendo que a questão habitacional está intrinsecamente relacionada ao contexto político do país, há que se levar em consideração a conjuntura política que estava se estruturando no país em meados da década de 1980.

Uma nova conjuntura política vinha se estruturando no país desde 1977, com a organização da sociedade civil, intensificando-se a partir de 1979, com o surgimento de um sindicalismo combativo e a intensificação da resistência popular. Isso propiciou a formação de um partido político de oposição mais radical, o PT; a criação de duas centrais sindicais

nacionais, CUT e CONCLAT; a conquista de vários governos estaduais pelo PMDB e PDT, em 1982; e o enfraquecimento do partido oficial de sustentação ao regime militar, culminado com o movimento por eleições diretas para presidente da República, que se irradiou por todo o país a partir de 1983, unindo as forças populares e os partidos políticos de oposição. (SILVA E SILVA, 1989, p. 116)

A vitória de Tancredo Neves e do vice José Sarney inaugurou o período da história brasileira denominado “Nova República”. É importante lembrar que Tancredo Neves não chegou a assumir a presidência devido a suas condições de saúde e posterior falecimento. A Nova República representou um momento de transição entre um regime autoritário e um regime representativo e democrático, todavia o que se observou é que não houve uma ruptura real com o regime anterior.

A política habitacional nesse novo contexto político sofreu apenas remendos, sendo que a preocupação principal continuou a ser o fortalecimento do modelo empresarial utilizado pelo BNH. A Reforma Agrária continuava em estado de espera e questões como habitação popular e saneamento eram abordadas apenas superficialmente.

[...] o ano de 1985 foi considerado, pela “Nova” República, como um período de transição durante o qual o SFH procuraria se adaptar à nova conjuntura econômica e política, através da revisão e reformulação de medidas institucionais. (SILVA E SILVA, 1989, p. 139)

No ano de 1986 algumas empresas públicas foram extintas, entre elas o BNH. Após sua extinção a questão habitacional passou a ser tratada de forma dispersa em diversos órgãos da estrutura governamental. A Caixa Econômica Federal assumiu o papel de agente operador do FGTS, enquanto que ao Banco do Brasil coube o papel de regulamentação dos depósitos em poupança. A política habitacional passou a ser redirecionada para programas de aquisição de lotes urbanizados, produzidos em parceria com prefeituras ou em mutirão dos próprios moradores.

Segundo Silva e Silva (1989), o SFH foi incapaz de atender às necessidades habitacionais da população brasileira, em especial a população de baixa renda, mesmo

assim, financiou entre os anos de 1964 e 1986 cerca de 4,4 milhões de unidades habitacionais, representando 27% do incremento de moradias do período.

1.3 - A Política Habitacional Após o BNH

Desde a extinção do BNH, em 1986, não há no Brasil um sistema nacional de habitação, com definições claras e atribuições bem definidas para cada esfera do governo. Essa falta de articulação tem provocado constantes alterações no comando da política de habitação no país.

Segundo Binotto (1994), durante o governo José Sarney (1985-1989) a responsabilidade pelo setor habitacional passou por várias mudanças. Em 1985 a política de habitação estava vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDUMA). Em 1987 o MDUMA foi extinto e substituído pelo Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHUMA), que assumiu a responsabilidade sobre a habitação, ainda que por um curto espaço de tempo, uma vez que foi extinto no ano de 1988 e substituído pelo Ministério do Bem Estar Social (MBES).

Durante o governo Sarney a Caixa Econômica Federal assumiu o papel de órgão gestor do Sistema Financeiro da Habitação, passando a ser a principal responsável pela política de habitação implementada.

No ano de 1989 a Lei 7.938/89 reestruturou o FGTS e centralizou suas contas na CAIXA, o que significou um aumento na arrecadação da mesma. Através da mesma Lei também foi criado o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS), com representação do governo federal, dos empregadores e dos empregados, também ficou estabelecido que um mínimo de 60% dos recursos do Fundo seriam

destinados a programas de habitação de interesse social.

No ano de 1990, já sob o governo do presidente Fernando Collor (1990-1992), a Lei 8.036 promoveu uma alteração na distribuição das competências sobre a área da habitação, com a transferência do papel de gestor do SFH para o Ministério da Ação Social (MAS), fazendo com que a CAIXA passasse a ser apenas o agente operador e um dos agentes financeiros do FGTS.

Segundo Souza (apud Coelho, 2002), no ano de 1990 também foi iniciado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), financiado com recursos do FGTS. O PAIH se propunha a atender 245 mil famílias em 180 dias, seguindo três linhas de financiamento: Programa de Moradias Populares; Programa de Lotes Urbanizados e Cesta Básica; e Programa de Ação Municipal para Habitação Popular. De acordo com Gonçalves (2000), o PAIH surgiu como uma medida emergencial que não conseguiu atingir seus objetivos.

Para atender a questão do saneamento o governo Collor criou o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB) e o Programa de Saneamento para a População de Baixa Renda (PROSANEAR).

Em 1992, segundo Coelho (2002), foram suspensas as contratações com recursos do FGTS, em consequência de irregularidades cometidas nas contratações e descumprimento consciente do MAS na aplicação de recursos por Estados e faixas de renda aprovadas pelo CCFGTS, assim como por atrasos nos cronogramas e elevação nos custos.

Com a paralisação das contratações muitas unidades que já haviam sido concluídas não foram comercializadas, o que se tornou um desafio a mais para o governo de Itamar Franco (1992-1994). Neste período foram instituídos mecanismos para a efetiva conclusão e comercialização das obras, assim como formas de viabilizar a retomada de atendimento à classe média.

Para atender a população de baixa renda o governo lançou o Programa Habitar Brasil/BID voltado para municípios com mais de 50 mil habitantes, para os municípios de menor porte o governo lançou o Morar Município. Embora os dois programas tivessem denominações distintas, ainda assim apresentavam características comuns:

a vinculação com o Ministério do Bem-Estar Social; a criação obrigatória de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social; a população alvo constituída de famílias de baixa renda ou vivendo em áreas de risco; a orientação para a utilização do regime de trabalho de *ajuda mútua* ou *auto-ajuda* nos casos de construção de moradias ou melhorias habitacionais. (GONÇALVES, 2000, p. 255)

Os recursos utilizados pelos programas dependiam de verbas orçamentárias ou de recursos do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Embora esses programas tivessem representado um avanço em termos de gestão da política habitacional, pode-se dizer que não conseguiram atender a seu propósito, uma vez que até o final do governo Itamar ainda não haviam sido constituídos nem o conselho nem o fundo na esfera federal. Além disso, os impactos dos programas sobre o déficit habitacional haviam sido muito reduzidos.

Em 1995, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram retomadas as contratações com recursos do FGTS, o que permitiu ao governo retomar os financiamentos de habitação e saneamento. De acordo com Coelho (2002, p. 29):

A principal alteração na política de habitação introduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso foi a criação de programas voltados para o financiamento direto ao mutuário final - ao contrário do que ocorria antes, quando o financiamento estava voltado para a produção (Programas Carta de Crédito Individual e Associativo). Em relação ao saneamento, neste período foi desenvolvido o Pró-Saneamento, que pode ser entendido como uma continuidade do PRONURB e bem como, a reabertura dos financiamentos com recursos do FGTS (que depois foram paralisados novamente em 1998).

A retomada das contratações com recursos do FGTS permitiu ao governo FHC a

implementação de programas através da CAIXA e FGTS, que representaram a política de habitação e saneamento deste governo.

Em seu primeiro mandato, FHC criou a Secretaria de Política Urbana vinculada ao Ministério do Planejamento e instituiu vários programas. É possível definir tais programas a partir de três linhas de financiamento: ao setor público, ao cidadão e ao setor privado.

Os programas voltados para o setor público são caracterizados pela parceria entre o governo federal e os governos estaduais e municipais, utilizando recursos do FGTS, do Orçamento Geral da União (OGU) e internacionais na área da habitação, saneamento e infra-estrutura. Os dois principais programas dessa linha de financiamento foram o Pró-Saneamento e o Pró-Moradia, destinados a apoiar Estados e municípios em ações voltadas para a melhoria das condições de habitabilidade da população, em especial a população mais carente.

O programa Pró-Saneamento visava reduzir o déficit de saneamento. De acordo com a Resolução do CCFGTS nº 189 de 29/08/1995 (apud Coelho, 2002, p. 31), seus principais objetivos eram “Aumentar a cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e apoiar as ações de saneamento integrado para a população de baixa renda”. A partir de 1997 pode-se definir como principal objetivo do programa:

Promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população por meio de ações de saneamento, integradas e articuladas com outras políticas setoriais, através de empreendimentos destinados ao aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e disposição final de resíduos sólidos. (COELHO, 2002, p. 31)

O programa Pró-Moradia, por sua vez, tinha como mutuários os Estados, Municípios, o Distrito Federal. Sendo seu objetivo, de acordo com a Resolução do CCFGTS nº 215 de 23/04/1996 (apud Coelho, 2002, p. 32), promover o:

Apoio ao poder público no desenvolvimento de ações integradas e

articuladas com outras políticas setoriais , que resultem na melhoria da qualidade de vida da população de menor renda (até 3 salários mínimos), por meio da oferta de alternativas para famílias que habitam em áreas degradadas para o uso habitacional.

O Pró-Moradia dividiu-se em modalidades de aquisição e/ou produção de lotes urbanizados, produção de conjuntos habitacionais, urbanização de áreas, parcelamento e regularização fundiária de áreas, cestas de materiais de construção; e infra-estrutura em conjuntos habitacionais.

De acordo com dados do Ministério do Planejamento e Orçamento (1998), tais programas viabilizaram entre janeiro de 1995 e junho de 1998 7,2 bilhões em investimentos em mais de 4.584 municípios, beneficiando 6,4 milhões de famílias.

Segundo Ozório (2003), os programas destinados aos cidadãos foram criados ou apenas aperfeiçoados para facilitar seu acesso aos financiamentos habitacionais. O Programa Carta de Crédito, o mais importante nessa categoria, destina-se a financiar a melhoria das condições de moradia e subdivide-se em Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativa.

A modalidade Carta de Crédito Individual destinou-se à aquisição de habitações ou de lotes urbanizados, construção e melhoria de habitações, aquisição de materiais de construção, onde o mutuário é o beneficiário final com renda de até doze salários mínimos.

A modalidade de Carta de Crédito Associativa destinou-se a construção de habitações, execução de lotes urbanizados, onde os mutuários eram pessoas físicas com renda mensal de até vinte salários mínimos, agrupadas em condomínios ou por sindicatos, cooperativas, associações ou pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional, promovidos por Companhias de Habitação e Órgãos assemelhados.

Apesar do governo ter publicado dados favoráveis em relação ao programa, Ozório (2003) nos apresenta que desde a sua criação em 1995 até outubro de 2000 o programa

aplicou apenas 5,2% de seus recursos em empréstimos para as faixas de renda de até três salários mínimos, justamente onde se concentra o principal foco do déficit habitacional.

Quanto aos programas voltados ao setor privado, destaca-se o programa Apoio à Produção de Habitações, destinado à produção de novas moradias para as famílias com renda inferior a 12 salários mínimos. Os mutuários eram pessoas jurídicas com atividades voltadas para a produção habitacional.

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em seu primeiro ano de mandato, criou o Ministério das Cidades, através da Medida Provisória nº 103, de 01 de janeiro de 2003, ficando a habitação sob a competência deste. Apesar da mudança ministerial na condução desta política o governo Lula manteve os mesmos programas que vinham sendo desenvolvidos pelo governo anterior, tendo sido criado apenas o Programa Especial de Habitação Popular (PEHP). De acordo com o Ministério das Cidades (2003), o objetivo principal do programa é oferecer acesso à moradia adequada à população com renda inferior a três salários mínimos. Os recursos para o programa são provenientes do FDS, do FAS e de dotações orçamentárias.

O que se verifica é que apesar do setor habitacional ter recebido um significativo volume de dotações orçamentárias para os programas de interesse social houve uma pulverização desses recursos para a classe média da população, o que impediu que fossem aplicados de maneira a surtir efeito sobre o déficit de moradias.

De acordo com o Instituto Cidadania (2000), o problema da habitação estando no rol de competências comuns à União, Estados, Municípios e ao Distrito Federal, somente pode ser enfrentado de forma articulada em um Sistema Nacional de Habitação, com claras definições em cada esfera de governo e dos diferentes agentes envolvidos.

Essa falta de sintonia na ação intragovernamental tem provocado, como já foi mencionado anteriormente, desperdício de recursos e gerado programas de viabilidade

duvidosa. Em contrapartida a esta falta de organização governamental, vários são os desafios impostos a sua atuação em termos de gestão urbana: o acelerado processo de urbanização do país e as deficiências das cidades. Tais desafios exigem uma atuação mais articulada de órgãos formuladores e executores da política nacional de habitação, no âmbito federal e nas demais esferas de governo. Diferentemente do que vem ocorrendo, em especial nos últimos vinte anos, uma vez que a trajetória institucional do setor habitacional e urbano no Brasil tem sido marcada por reformas administrativas, que vêm impedindo a implementação adequada de políticas públicas federais e provocado deficiências na sua coordenação.

Ao realizar uma análise sobre o primeiro ano do governo Lula é possível perceber o interesse na criação de uma melhor articulação entre o governo Federal e os governos estaduais e municipais, além do interesse na criação de espaços para a participação popular. Apresentando como grande diferencial na política de habitação o princípio da descentralização administrativa e da participação popular. Um exemplo claro desses princípios está exposto na criação das Conferências das Cidades, um espaço criado para melhorar a articulação entre o governo e a sociedade civil organizada.

2 HABITAÇÃO: ENTRE O DIREITO E O MERCADO

2.1 - Os Movimentos Sociais e suas Conquistas na Área da Habitação

A moradia é considerada uma necessidade básica dos seres vivos, sua satisfação permite que outras necessidades como a segurança, a saúde e o bem estar também sejam satisfeitas, no entanto, a habitação também tem se configurado como uma das necessidades mais difíceis de ser suprida, em decorrência de seu alto custo e da ausência de políticas públicas que contemplem essa necessidade.

Além de configurar-se como uma necessidade, a habitação é reconhecida nacional e internacionalmente como um direito humano, estando assegurada e protegida pela Constituição Federal do Brasil (1988) e, de acordo com Ozório (2003), também por instrumentos internacionais, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), em seu artigo 25, item 1; no Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (1966), em seu artigo 11; na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), em seu artigo 5; na Declaração sobre Raça e Preconceito Racial (1965), em seu artigo 9; na Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), em seu artigo 14; na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), em seu artigo 27; na Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976), Seção III e capítulo II; na Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), capítulo 7, assim como na Agenda Habitat (1996).

De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu Art. 25, item 1:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a

sua família, saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice e outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948).

Para a sociedade brasileira a Constituição Federal de 1988, que adota a prevalência dos direitos humanos para reger as relações internacionais, representa um dos alicerces fundamentais para a justiça social no país. Na Constituição, o direito à moradia está inscrito como um direito social, cuja implementação de políticas compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Diante dos avanços conseguidos pela sociedade brasileira em termos da legislação pertinente ao direito à moradia, em especial a partir da segunda metade do século XX, é imprescindível analisar a importância dos movimentos sociais nesse processo, uma vez que a partir deles a sociedade civil conseguiu expressar suas necessidades e anseios e o Estado passou a reconhecer suas reivindicações.

De acordo com Lisboa (1997, p. 105), até a década de 1960 os movimentos sociais estavam subordinados a partidos políticos, o que desencadeava uma prática limitada e controlada. Já a partir da década de 1970, ainda inserido no contexto da Ditadura, o Brasil vê surgir uma nova fase para os movimentos sociais, que “surtem como fontes de possíveis transformações na sociedade e de questionamentos à estrutura de dominação vigente.”

Os novos movimentos passam a se organizar em torno das mais variadas questões sociais, mas de uma maneira geral almejam a criação de uma sociedade mais equitativa e criticam a forma como a sociedade estava sendo organizada. Nas palavras de Andrade (1997, p. 81), os “Novos Movimentos Sociais, principalmente os Movimentos Sociais Urbanos, nascem da própria crise do sistema capitalista em nível internacional e no Brasil também, como consequência do autoritarismo instaurado pelo regime militar.”

De acordo com Gohn (1991), a principal novidade na área da moradia na década de 1970, foi o surgimento de movimentos sociais articulados, que deixaram de lado as lutas isoladas e se envolveram em redes coletivas mais amplas. Nessa década surgiu o Movimento dos Moradores de Favelas e o Movimento Contra Loteamentos Clandestinos. Esses movimentos tiveram o apoio de alas da Igreja Católica ligadas à Teologia da Libertação.

A partir do final da década de 1970 e início da década de 1980 se verifica o fortalecimento dos movimentos sociais, em função da postura de coletividade assumida na década de 1970, assim, novos atores entraram em cena. De acordo com Martins (1998, p. 19):

Desde o final da década de setenta, novas aspirações se juntaram às mais antigas e percorrem os espaços das lutas sociais: as chamadas minorias étnico-raciais, os movimentos feministas, reivindicações sobre ambiente, sexualidade, saúde pública, educação, segurança, favela, moradia, emprego, combate à violência.

A partir dos anos 80 as formas de luta se expandiram, surgindo nos centros urbanos as organizações de moradores dos cortiços, movimentos de mutirões comunitários, movimentos de moradores de habitações populares precárias, além do surgimento do inédito Movimento dos Moradores de Rua, sendo que no campo surgiu o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, que lutava por uma distribuição eqüitativa de terras através da reforma agrária.

Segundo Muller (1997, p. 38), “a década de 80 é palco de atuação de uma diversidade de movimentos sociais, voltados principalmente aos direitos fundamentais de amplos setores sociais, bem como ao direito das minorias”. Esses movimentos, como nos destaca a autora, passaram a se organizar visando o reconhecimento e atendimento das demandas sociais da população, além de buscarem a construção de uma nova ordem social e política mais democrática.

De acordo com Gohn (1991), nesta década os movimentos sociais se estruturaram e ganharam assessorias específicas, em especial de categorias profissionais organizadas em ONGs. Porém, apesar dos avanços conseguidos pelos movimentos sociais em termos de articulação, verifica-se a partir de 1982, em consequência do acesso de parte da oposição ao poder, uma nova configuração nos movimentos, havendo um certo rompimento nas lutas conjuntas, fazendo com que alguns movimentos se subdividissem e outros até mesmo desaparecessem.

Segundo a autora, os novos movimentos começaram a se articular em lutas pelo acesso à terra, pela regularização da área, pela posse da terra, pela urbanização da favela, pela construção de conjuntos habitacionais populares, entre outros. Mas, embora os movimentos levantassem bandeiras populares, já nasciam definidos por marcas políticas partidárias, em função de suas articulações com seguimentos políticos.

A partir de 1986, em face da nova postura política assumida pelo chamado Estado Novo, os movimentos sociais saem da marginalidade, adquirindo, nas palavras de Gohn (1991, p. 15), “um caráter legalista, ordenador e participante.”

Verifica-se que a década de 1980, considerada a década perdida para a economia, teve grande significado para a constituição de uma nova ordem social no Brasil, em especial a partir de 1986, em torno do processo de redemocratização do país. É justamente nesse contexto que surge um segmento da sociedade civil organizada caracterizado como Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que reuniu também órgãos de classe, instituições acadêmicas e segmentos políticos. O movimento buscava apresentar propostas e discutir os problemas e rumos do espaço urbano das cidades. De acordo com Ozório (2003), o MNRU tinha como princípios fundamentais o direito à cidade e à cidadania; a gestão democrática da cidade; e o cumprimento da função social da cidade.

O direito à cidade e a cidadania compreendia o acesso universal aos serviços e

equipamentos urbanos, à terra, à moradia, ao meio ambiente sadio, ao lazer, ao transporte, ao saneamento, à participação no planejamento da cidade, à educação e à saúde. Enquanto que a gestão democrática da cidade era entendida como a forma de planejar, tomar decisões, legislar e governar as cidades com participação e controle social, de forma a dar legitimidade e sustentabilidade à nova ordem jurídica-urbanística de natureza social.

O cumprimento da função social da propriedade, por sua vez, era entendido como uma forma de evitar a retenção especulativa do solo urbano ou a utilização inadequada do solo que resulte na subutilização ou a não utilização, garantindo o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

De acordo com Coelho (2002), o MNRU estabeleceu importantes conquistas para o planejamento urbano brasileiro, sendo que logo após a promulgação da Constituição Federal vários Estados criaram fóruns de participação popular na elaboração das Constituições Estaduais, visando garantir ou ampliar as conquistas obtidas, o mesmo processo também ocorreu em âmbito municipal com relação às Leis Orgânicas e com os Planos Diretores.

A Constituição Federal de 1988 incorporou parte das propostas do Movimento, em seu capítulo II, que trata da política urbana, determinando que o Poder Público Municipal, através de políticas que garantam o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, deve garantir o bem-estar de seus habitantes. Como forma de regulamentar esse capítulo da Constituição, foi criada a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, denominada Estatuto da Cidade (Lei 10.257, aprovada em 10 de julho de 2001).

O Estatuto da Cidade estabelece princípios e diretrizes que expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano, cujo objetivo é orientar a ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades, tendo em vista sua sustentabilidade.

O conteúdo da Lei teve origem na emenda popular da reforma urbana, que foi apresentada durante o processo constituinte e incorporada na Constituição Federal, em seu capítulo II.

Assim como preconiza a Constituição, o Estatuto da Cidade confere ao Poder Público Municipal um maior poder no que diz respeito à ocupação do solo urbano, além de possibilitar a adoção de medidas legais que facilitem os processos de regularização fundiária.

De acordo com Ozório (2003), a Lei apresenta quatro inovações fundamentais: a consolidação de um novo marco jurídico-político relativo à propriedade urbana, que passa a orientar a formulação de normas de Direito Urbanístico; a instituição e regulamentação de instrumentos que vão garantir a sustentação de uma ordem urbana socialmente justa e incluyente; a garantia da gestão democrática das cidades pelos agentes que a produzem, constroem e utilizam; assim como a regulamentação de instrumentos de regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais.

O Estatuto da Cidade também define instrumentos a serem adotados pelo poder público para o enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais das cidades, visando garantir o cumprimento da função social da propriedade, a regularização fundiária e a gestão democrática da cidade.

Para garantir o cumprimento da função social da propriedade o Estatuto estabelece como instrumentos o plano diretor, o parcelamento e edificações compulsórios, imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir.

Quanto à regularização fundiária o Estatuto define o usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, concessão do direito real de uso e zonas especiais de interesse social.

Visando criar um canal entre o Estado e a sociedade o Estatuto define como instrumentos de gestão democrática os conselhos de política urbana, as conferências da cidade, o orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei e estudo de impacto de vizinhança, sendo que este ainda não está regulamentado.

O Estatuto da Cidade representou um grande avanço em termos de gestão democrática da cidade e de uma política que garanta sua sustentabilidade. Um de seus aspectos mais importantes está relacionado à descentralização do poder. A partir do Estatuto o poder público municipal tem reconhecido seu papel na formulação e condução do processo de gestão das cidades, ganhando mais autonomia para trabalhar com as especificidades de cada município.

De acordo com Koga (2002, p. 26):

As cidades cada vez mais vêm desempenhando um papel importante no contexto a partir do processo de descentralização e de municipalização das políticas públicas. Tradicionalmente, as áreas da educação, saúde, habitação e assistência social vinham de uma experiência centralizadora do ponto de vista do planejamento e da gestão das políticas. Sistemas, programas e projetos eram elaborados na perspectiva nacional, ainda que em alguns momentos houvesse uma preocupação com o aspecto regional.

As palavras da autora vêm a complementar a importância da municipalização das políticas, uma vez que no Brasil é difícil pensar em políticas sobre a cidade que sejam elaboradas em âmbito nacional e que consigam atender as especificidades de cada região, dada suas diferenças culturais, sociais e políticas.

Enfim, o Estatuto da Cidade configura-se como um instrumento que deve zelar por um melhor aproveitamento das áreas urbanas, tendo em vista o cumprimento da função social a ser desempenhada pela cidade, assim como um instrumento que privilegia a participação da comunidade no processo de formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas. Mesmo com o advento do Estatuto, não é possível afirmar que todas as políticas públicas voltadas para a cidade sejam formuladas com base no consentimento

popular, ainda assim ele representa um grande passo na busca por cidades sustentáveis e políticas democráticas.

Com relação aos movimentos sociais, verifica-se que a partir de 1990 a luta pela moradia ganhou, nas palavras de Gohn (1997, p. 139), “novas facetas e novos atores”. Os movimentos sociais sofreram os reflexos de fatores externos, como a queda do muro de Berlim e as mudanças no Leste Europeu, além de reflexos internos causados pela descrença na política e nos políticos por parte da sociedade civil. De acordo com a autora, foi instaurada uma fase de crise, em que muitos movimentos sociais se desarticulam e suas lideranças se perderam em disputas político-partidárias, fazendo com que desaparecessem as grandes mobilizações nos movimentos pela moradia.

As mobilizações deram lugar à organização de segmentos populares ligados a projetos e programas habitacionais, públicos ou financiados por ONGs internacionais, mas, para a autora, o grande destaque nesta década nos movimentos pela moradia não foram as obras ou a obtenção das moradias em si, mas sim os avanços obtidos em nível de leis e na estruturação da luta pela moradia popular.

De acordo com Gohn (1997), a reforma urbana entrou na agenda dos movimentos através do trabalho de lideranças e assessorias técnicas, sendo criado o Fórum Nacional da Reforma Urbana, composto por movimentos e entidades da sociedade civil. Tendo destaque também na estruturação do movimento popular a atuação do Fórum Nacional de Habitação, os Encontros do Movimento Nacional de Luta pela Moradia e a criação da Central dos Movimentos Populares.

A década de 1990, embora não tenha sido marcada por movimentos sociais com grande repercussão, constituiu-se como um período de grande significância para a criação de um canal de articulação entre a sociedade civil organizada e as lideranças políticas. Os movimentos sociais que lutam pelo direito à habitação conseguiram exercer grande

significância na constituição de uma legislação que garanta a participação popular nos processos de construção de cidades sustentáveis. A partir das conquistas adquiridas por esses movimentos os governos passaram a reconhecer o papel da sociedade civil organizada enquanto agente ativo e participante das questões pertinentes à habitação.

O governo vigente além de reconhecer esse espaço da população, também tem criado estratégias que garantam a sua participação. Em 2003, no primeiro ano do mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foram criadas as Conferências das Cidades, que se constituem em uma nova etapa do movimento social pela reforma urbana e representam um novo espaço para a participação popular.

2.2 O Déficit Habitacional Brasileiro

A atual situação da habitação no Brasil resulta de um processo histórico de exclusão social, esse processo caracterizou-se por beneficiar uma parcela insignificante da população em detrimento de uma grande maioria. De acordo com Schwartz (1999, p. 80), a exclusão social “vem na esteira do desenvolvimento capitalista desde o século passado e decorre da própria natureza de apropriação que tal sistema exige”. Sposatti (1999, p.67), por sua vez, entende a exclusão social “como uma situação de privação coletiva que inclui pobreza, discriminação, subalternidade, a não-equidade, a não-acessibilidade, a não-representação pública como situações multiformes”.

De acordo com esta autora, a exclusão social está expressa em situações como:

- O crescimento da população nas ruas, nas cidades, os sem-abrigo, os sem-teto, assim como os sem-terra no meio rural;
- O desemprego de longa duração;

- O crescimento da violência;
- O crescimento do uso indevido de drogas;
- A fragilização das estruturas familiares;
- A descentralização da sociedade salarial;
- A mudança no sistema produtivo;
- A exclusividade da seguridade social ligada à situação de trabalho.

Retomando o Brasil como foco desta análise sobre exclusão, Sposatti (1999), nos apresenta que a cultura patrimonial aqui presente tende a dividir a sociedade entre os que têm acesso à propriedade e os que não têm, sendo que a busca por serviços sociais públicos é considerada uma manifestação de incapacidade e de miserabilidade. Dessa forma, já partimos do pressuposto de que aqueles que dependem dos serviços sociais públicos se encontram em uma situação de exclusão social, uma vez que não conseguem sozinhos suprir suas carências.

Esse processo de exclusão social, que atinge grande parcela da população brasileira, apresenta na questão habitacional uma de suas expressões mais fortes. Com uma população de 169,6 milhões de habitantes em 2000 e cerca de 81% desta residindo em áreas urbanas não é de se estranhar que a falta e a precariedade das habitações se configure como um dos principais problemas urbanos.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2001), o número de domicílios particulares permanentes nas áreas urbanas em 2000 era de 37,3 milhões de unidades. A necessidade de reposição e incremento deste estoque foi calculada em 5,4 milhões de unidades, o que representa um déficit habitacional urbano de 14,5% do estoque. O déficit apresentado não está expresso apenas na falta de habitação, mas sim na habitação precária, na coabitação familiar, na necessidade de reposição por depreciação e no ônus excessivo com aluguel.

Observa-se que 84% do déficit de moradias corresponde a famílias com rendimentos inferiores a 3 salários mínimos. Na faixa de renda de 3 a 5 cinco salários mínimos o percentual do déficit corresponde a 8,4%, enquanto que na faixa de renda de 5 a 10 salários o déficit corresponde a 5,4%. Dessa forma, constata-se que 97,8% do déficit habitacional brasileiro compreende famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos.

O Governo brasileiro tem tentado contornar o déficit de habitação através de programas sociais públicos e de incentivos à iniciativa privada. A Caixa Econômica Federal vem desempenhando um papel de destaque neste sentido, uma vez que operacionaliza os programas públicos e viabiliza a participação da iniciativa privada no processo de redução do déficit habitacional brasileiro.

3 A CAIXA NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

3.1 A Origem da Instituição

No século XV surgiu na Espanha e posteriormente na Itália os chamados montes de socorro, com o objetivo de conceder empréstimos às pessoas que necessitavam de pequenas quantias para comprar mercadorias ou utensílios para manter suas atividades econômicas e até mesmo para conceder empréstimos para a sobrevivência diária dos mais necessitados. De acordo com Silva (2004), os montes eram fundos financeiros formados a partir de doações de pessoas mais abastadas e coletados através das Igrejas. Como a oferta proporcionada pelos montes era inferior à demanda dos indivíduos, percebeu-se a necessidade de criação de uma instituição que não dependesse apenas de benevolência de alguns cidadãos, nesse contexto surgiram as Caixas econômicas. De acordo com o autor, as CAIXAs surgiram com o propósito de conceder créditos a juros baixos visando a formação de fundos para atender à demanda. Nas palavras do autor:

A partir de então, a doação foi substituída pelo depósito resgatável, originário das pequenas reservas em dinheiro de cada indivíduo. Foi assim que o mundo assistiu ao nascimento da poupança popular e do crédito popular. (SILVA, 2004, p. 09)

Durante os séculos XIX e XX as Caixas econômicas estenderam-se por quase todo o mundo, tendo como principal destaque sua presença nos países da Europa Ocidental, onde se constituiu como um determinante do progresso econômico. No Brasil, de acordo com Granemann (2001), esta idéia chegou em 1831, numa primeira tentativa que acabou não dando certo. Para Silva (2004), a ausência de normas públicas permitiu que surgissem instituições com o único propósito de recolher a economia popular com a promessa de lucros aos depositantes.

Essa fase inicial das CAIXAs no Brasil, caracterizada basicamente por interesses particulares, difere dos propósitos das CAIXAs pioneiras que, de acordo com Silva (2004, p. 78), eram proibidas de distribuir lucros e não tinham o interesse com os ganhos capitais uma vez que “a sua finalidade primordial era promover o desenvolvimento econômico e social, incentivando o hábito da poupança e fomentando o crédito popular.”

A partir de 1860, através da Lei nº 1.083 de 22 de agosto, o Governo Imperial oficializou as Caixas econômicas brasileiras, dando início a primeira das cinco fases, da CAIXA no Brasil, determinadas cronologicamente por Silva (2004). De acordo com o autor, essa primeira fase, compreendida entre 1861 e 1889, foi marcada pela criação da Caixa Econômica da Corte e pela criação das Caixas Econômicas nas Províncias, tendo também iniciado uma discussão sobre a necessidade de reformar o sistema “para acabar com a concentração dos depósitos no Tesouro da Nação”. (SILVA, 2004, p. 84)

O segundo período, demarcado pelo autor, iniciou-se com a Proclamação da República em 1889 e teve como ponto principal a continuidade do debate sobre a necessidade de mudança no sistema das Caixas econômicas.

O terceiro período, iniciado com a Revolução de 1930, caracterizou pela primeira reforma das CAIXAs, que pela primeira vez desde sua criação no Brasil passaram a se preocupar com o cumprimento de sua função social.

De acordo com Granemann (2001), em 1934 o Decreto nº 24.427 conferiu à CAIXA a denominação de Pessoa Jurídica de Direito Público, o que lhe permitiu colaborar no mercado financeiro como captadora de poupança que deveria ser aplicada em empréstimos assistenciais ou de interesse do governo, contanto que devidamente autorizada pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, que havia sido recém criado.

O quarto período, demarcado por Silva (2004), compreende o período da Ditadura

Militar. Esse período tem início com a inclusão da Caixa Econômica Federal no Sistema Financeiro Nacional. Neste período, de acordo com Granemann (2001), as CAIXAs, que operavam como autarquias autônomas, sob orientação e fiscalização do Conselho Superior, foram unificadas:

A fusão das antigas CAIXAs foi, além de um imperativo de racionalização, um ato coerente com tendência registrada nas Caixas econômicas de todo o mundo, no sentido do seu fortalecimento e união interna, da modernização de sua imagem e da expansão de suas operações tradicionais, ampliando-lhes as atividades até englobar operações típicas de um moderno estabelecimento financeiro: crédito pessoal, financiamento e refinanciamento de bens de consumo duráveis, financiamentos a indústrias e ao comércio, atuação no mercado de capitais. (CAIXA, apud GRANEMANN, 2001, p. 73)

No mesmo ano da unificação das CAIXAs também foi criada a Loteria Esportiva e instituído o Programa de Integração Social (PIS), sendo que os recursos de ambos seriam destinados para fins sociais e administrados pela CAIXA. Neste ano também foi criado o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), administrado pela CAIXA, com recursos da renda líquida das Loterias Federal e Esportiva, dos Orçamentos Operacionais da CAIXA, de Dotações Orçamentárias da União e outros recursos internos e externos.

A partir de 1986, com a extinção do BNH, a CAIXA assume o papel de órgão-chave na condução das políticas de habitação, saneamento, desenvolvimento urbano e infra-estrutura.

O quinto período, ou “Período Contemporâneo”, na visão de Silva (2004), tem início na década de 1990, momento em que ocorre a Terceira Reforma. Neste período, nas palavras do autor:

A instituição Caixa Econômica Federal consolida o seu papel de principal agente no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, ajusta a sua estrutura organizacional para operar como banco múltiplo, passa a enfrentar a concorrência num mercado livre e, ainda, assume a execução de novos programas sociais do governo federal. (SILVA, 2004, p. 85)

Atualmente a CAIXA constitui-se como uma das maiores instituições financeiras do país, tendo 1.950 agências bancárias e mais de 9.000 lotéricas em todo o território nacional. (CAIXA, 2003)

Além disso, a CAIXA também detém, de acordo com a ABECIP (apud Granemann, 2001), cerca de 26,1% dos depósitos em caderneta de poupança e mais de 90% dos financiamentos habitacionais via bancos são concedidos através dela.

3.2 A Caixa Econômica Federal na Política de Habitação

Em 1986 as funções do extinto BNH foram divididas entre os diversos órgãos do governo federal. De acordo com Silva (2004), ao Banco Central foram repassados os papéis de normatizar e de fiscalizar a política de habitação; ao Ministério da Habitação coube a responsabilidade pelo planejamento e fixação de políticas para a habitação e desenvolvimento urbano; à CAIXA coube suceder o BNH, tornando-se o principal órgão na execução das políticas de habitação.

Durante a realização do Seminário Nacional Sobre Cooperativismo e Associativismo, realizado em Brasília no mês de outubro de 2003, a representante da CAIXA, Vera Lúcia Martins Viana, de acordo com o Ministério das Cidades (2003), resumiu os objetivos desta instituição na política de habitação através dos seguintes pontos:

- Participar da construção de cidades inclusivas, democratizando o acesso a oportunidades sociais;
- Apoiar os municípios na provisão de alternativas habitacionais, serviços urbanos essenciais, equipamentos e serviços públicos adequados às necessidades e

possibilidades da população, por meio de concessão de financiamento, repasse de recursos do OGU e prestação de assistência técnica;

- Atuar como principal agente na implementação das políticas de universalização do acesso à moradia e aos serviços de saneamento ambiental e de infra-estrutura, com prioridade para os segmentos de baixa renda, buscando novas fontes de recursos;
- Participar do processo de desenvolvimento científico e tecnológico, apoiando projetos, pesquisas e estudos nas áreas de desenvolvimento urbano, gestão pública e desenvolvimento institucional;
- Articular parcerias e interagir com os diferentes atores públicos e privados, nacionais e internacionais, na elaboração e regulamentação de leis, normas, programas e ações relacionadas ao desenvolvimento social, ambiental e econômico;
- Apoiar tecnicamente estados e municípios no desenvolvimento de projetos para utilização de imóveis urbanos vazios e subutilizados, na recuperação de moradias localizadas em áreas de risco e insalubres, na adequação da situação fundiária dos imóveis, na readequação de áreas centrais, estimulando o aproveitamento do patrimônio cultural e imobiliário das aludidas áreas centrais e;
- Fazer gestões com vistas a firmar acordos com governos estrangeiros e Agências Multilaterais de Desenvolvimento para obtenção de assistência técnica, intercâmbio de informações e/ou captação/repasso de recursos para projetos em saneamento ambiental e em infra-estrutura e gestão urbana.

Hoje grande parte dos programas de habitação, saneamento e infra-estrutura criados pelo governo contam com a parceria da CAIXA, enquanto agente operacionalizador. Além de operacionalizar os programas governamentais, a CAIXA também dispõe de linhas de financiamentos habitacionais voltadas para o setor privado.

Os financiamentos concedidos pela CAIXA caracterizam-se por terem juros mais

baixos que os juros de mercado e por atenderem também a população de baixa renda. Os recursos para esses financiamentos são oriundos do FGTS, do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e da própria CAIXA. Por se tratarem de fontes particulares de arrecadação, os recursos utilizados têm a necessidade de retornarem para suas fontes. Portanto, para a concessão dos financiamentos é feita uma análise da situação sócio econômica do adquirente, visando assegurar que a prestação do imóvel não ultrapasse 30% da renda familiar. Destaca-se nessa linha de financiamento o Programa Carta de Crédito e o Programa Imóvel na Planta.

O Programa Carta de Crédito destina-se a financiar a melhoria das condições de moradia para famílias com renda mensal de até 12 salários mínimos, para a aquisição ou ampliação de unidade habitacional ou aquisição de lote urbanizado.

O Programa Imóvel na Planta tem por objetivo viabilizar o financiamento de imóveis na planta ou em fase de construção diretamente aos beneficiários finais. O público alvo do programa é composto por famílias com renda mensal de até 13 salários mínimos.

O PAR, por sua vez, é um programa operacionalizado pela CAIXA em parceria direta com os municípios. O programa viabiliza a construção e aquisição de um empreendimento habitacional através de recursos do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial). As unidades construídas são arrendadas para famílias com renda de até seis salários mínimos, que passam a ser proprietárias do imóvel após 15 anos de pagamento da taxa de arrendamento. A CAIXA atua como agente gestor do Programa, sendo a responsável pela alocação dos recursos e pela expedição dos atos necessários para a operacionalização do mesmo. O município, por sua vez, participa através da contrapartida, da disponibilização de infra-estrutura e da seleção das famílias a serem beneficiadas. O programa está restrito hoje a municípios com mais de 100 mil habitantes.

Os programas hoje operacionalizados pela CAIXA, que se destinam ao setor

público, são o Programa Habitar Brasil/BID, o Programa Morar Melhor, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) e o recém criado Programa Especial de Habitação Popular (PEHP). Esses programas utilizam recursos do OGU, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e dos municípios em que são implementados. Os recursos utilizados, diferentemente do que ocorre com os financiamentos, não necessitam retornar para sua fonte, ou seja, são recursos aplicados pelo governo à fundo perdido, que visam prioritariamente reduzir o déficit de habitação.

Para a operacionalização de tais programas o Governo Federal repassa, através da CAIXA, os recursos necessários para que os agentes executores (Estados, Municípios ou Distrito Federal) implementem os programas. Os recursos são liberados pela CAIXA de acordo com as etapas do empreendimento executadas e comprovadas. Os agentes executores também participam com a contrapartida, ou seja, a aplicação de recursos próprios em complemento aos recursos da União. A contrapartida é constituída por recursos financeiros ou bens e serviços.

O Programa Habitar-Brasil/BID, ou HBB como é mais conhecido, objetiva a promover intervenções em áreas consideradas precárias, localizadas em regiões metropolitanas, capitais de Estado e aglomerações urbanas. Os Recursos para esse programa são oriundos do OGU, do BID e dos municípios em que são implementados. Os municípios também são responsáveis pela priorização das áreas e pela seleção das famílias a serem beneficiadas pelo programa, sendo que as mesmas devem possuir renda de até três salários mínimos.

O Programa Morar Melhor tem por objetivo promover ações integradas de desenvolvimento urbano nas regiões de maior concentração de pobreza do país, contribuindo não apenas para a ampliação na ofertas de moradias, mas também para a universalização da cobertura dos serviços de saneamento básico e ambiental e promovendo

a melhoria das condições de habitabilidade e da infra-estrutura urbana, destinando-se a áreas com frágil base econômica.

Os agentes executores interessados em implementar o Programa devem encaminhar ao Ministério das Cidades uma Consulta Prévia; caso sejam selecionados deverão apresentar à CAIXA um Plano de Trabalho, cujas propostas contemplem as modalidades e os objetivos do Programa.

O PSH prevê subsídio, direto do Tesouro Nacional, de até 6 mil reais por unidade habitacional, com contrapartida do Município, afim de atender famílias com renda de até três salários mínimos.

O PEHP tem por objetivo prover habitação para famílias com rendimento mensal de até três salários mínimos. Destina-se à produção ou aquisição de unidade habitacional, produção ou aquisição de lotes urbanizados, aquisição de material de construção, urbanização de assentamentos precários e requalificação urbana. Esse programa apresenta como inovação a possibilidade da participação de empresas privadas sem fins lucrativos no papel de agentes executores. O processo de habilitação dos municípios, assim como o processo de seleção das famílias é o mesmo do Programa Morar Melhor. Por ter sido criado a pouco tempo, o Programa atendeu até hoje pouco mais de cinco Estados brasileiros.

A CAIXA, além de mediar esta relação, também fiscaliza a aplicação dos recursos, visando assegurar que estão sendo aplicados de forma correta e atendendo aos objetivos os quais se propuseram. Todas essas informações encontram-se disponíveis no site da CAIXA e podem ser acessadas através do endereço www.CAIXA.gov.br, assim como no site do Ministérios das Cidades, através do endereço www.cidades.gov.br.

3.2.1 O Processo de Operacionalização dos Programas

Visando identificar qual o papel da CAIXA na política habitacional brasileira, foi aplicado um questionário no Escritório de Negócios da Caixa Econômica Federal em Florianópolis, na Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, no mês de janeiro de 2004. (Apêndice 01)

Optamos pela utilização do questionário como instrumento de pesquisa, pois havíamos identificado que as informações que estávamos buscando não estavam centradas em um único informante, com isso percebemos no questionário o instrumento mais eficaz para a coleta dos dados.

O questionário foi dividido em duas seções distintas. A primeira, composta por oito questões, estava voltada aos programas de habitação operacionalizados pela CAIXA. A segunda, composta por cinco questões, direcionou-se aos financiamentos concedidos pela mesma.

A primeira questão apresentada, com relação aos programas, diz respeito ao processo de habilitação dos municípios para o repasse de recursos dos programas de habitação operacionalizados pela CAIXA. De acordo com a resposta ao questionário é possível perceber que para cada programa existe um processo distinto.

O Programa Morar Melhor, financiado com recursos do Governo Federal, previstos no OGU, com contrapartida dos municípios, decorre da apresentação de emendas parlamentares em atendimento a projetos propostos pelos Estados e municípios.

O Programa Habitar Brasil/BID, financiado com recursos do Governo Federal, sendo parte deles originários de captação de recursos financiados junto ao BID, exige a apresentação de projeto por parte dos municípios e posterior análise do ministério gestor

desta política.

Para que o município receba recursos para o PSH é necessário a apresentação de um projeto ao agente financeiro, que pode ser a CAIXA ou outro habilitado pelo Tesouro Nacional.

A segunda questão apresentada diz respeito aos critérios da CAIXA para o repasse dos recursos aos municípios. De acordo com a resposta colhida no questionário a CAIXA repassa os recursos de acordo com o desenvolvimento das obras especificadas no projeto e cronograma, e aprovados após análise técnica pela Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano da CAIXA.

A terceira questão refere-se ao acompanhamento dos programas pela CAIXA e pelo Governo. De acordo com a resposta o acompanhamento se dá em três fases distintas.

Na primeira fase o próprio agente executor, através das equipes técnicas, realiza o acompanhamento das obras, com base na elaboração dos Boletins de Medição.

Na segunda fase o acompanhamento se dá pela CAIXA, através de suas equipes técnicas que acompanham as obras mediante vistorias *in loco*, tendo por base os Boletins de Medição apresentados pelo agente executor, o que posteriormente permite a liberação de recursos na proporcionalidade do desenvolvimento das obras.

A terceira fase de acompanhamento das obras se dá pelo Governo Federal, na medida em que a CAIXA subsidia os órgãos gestores destes programas, com dados e informações a respeito do desenvolvimento de cada projeto, bem como através das equipes de auditorias internas da CAIXA, do Tribunal de Contas e da Ciset (órgão vinculado diretamente a Presidência da República).

As questões quatro e cinco, que buscavam identificar a quantidade de famílias atendidas com habitação em Florianópolis no ano de 2003, assim como identificar o perfil dessas famílias, não foram respondidas, uma vez que, segundo a CAIXA, essas

informações devem ser colhidas junto aos agentes executores, já que são eles os responsáveis pela seleção das famílias beneficiadas.

A sexta questão permitiu ao próprio Escritório de Negócios determinar o papel da CAIXA na política de habitação. De acordo com a resposta fornecida ao questionário a Caixa Econômica Federal é a principal operadora do FGTS, bem como o mais importante agente repassador e de implementação dos programas governamentais com recursos do OGU nas áreas de habitação popular, saneamento e infra-estrutura urbana e rural. A CAIXA tem sua estrutura utilizada pelo Ministérios das Cidades devido a sua descentralização e capilaridade nacional, uma vez que está presente em todos os municípios brasileiros.

A sétima questão apresentada refere-se aos interesses de organismos internacionais ao destinarem recursos para programas habitacionais brasileiros. De acordo com a resposta colhida, esses organismos (os quais o Brasil é membro) possuem linhas de aplicação constituídas de recursos onerosos, com taxas de juros compatíveis com as praticadas nos mercados internacionais. O BID configura-se hoje como a principal fonte de financiamento multilateral para projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional da América Latina e Caribe.

A oitava questão, última em relação aos programas, refere-se ao papel da CAIXA na Conferência das Cidades. De acordo com a resposta colhida, a CAIXA é membro da Coordenação Executiva do Fórum e tem papel fundamental no apoio para a realização da Conferência devido a sua capilaridade, ao corpo técnico capacitado e ao conhecimento da realidade dos municípios e regiões.

Com relação aos financiamentos habitacionais concedidos pela CAIXA apenas a primeira questão pôde ser respondida, de acordo com a CAIXA a dificuldade na coleta desses dados se dá pelo fato de que apesar de existir um banco de dados sobre esses

financiamentos ainda não existe uma maneira de coletá-los.

A primeira questão buscou identificar quantos financiamentos foram concedidos pela CAIXA em nível de Florianópolis no ano de 2003. Os financiamentos foram classificados de acordo com suas fontes de recursos.

Financiamentos com recursos do FGTS:

- Carta de Crédito – 2.495

- Imóvel na Planta e PSH – 132

Financiamentos com recursos do FAR:

- PAR - 160

Financiamentos com recursos do FAT:

- Carta de Crédito – 54

- Programa Material de Construção – 3

- Imóvel na Planta – 21

Apesar da insuficiência dos dados disponíveis é possível perceber que o papel da CAIXA na política de habitação não se limita ao de agente repassador de recursos, pelo contrário, a CAIXA atua em todos os processos de implementação da política, desde o planejamento dos projetos até a execução das obras; atua como um mediador entre o Governo Federal e os agentes executores do projeto, visando assegurar que os recursos destinados sejam empregados de acordo com os objetivos os quais se destinam os programas.

Como forma de garantir que os programas de habitação, saneamento e infraestrutura atinjam seus objetivos, a CAIXA desenvolve um trabalho social, caracterizado como:

[...] conjunto de ações educativas planejadas pelo proponente – Governo Estadual, do Distrito Federal ou Prefeitura -, adequadas à realidade sócio-econômica e cultural da população e às características da área de

intervenção, respeitando as diretrizes dos Programas, com o intuito de promover a mobilização comunitária, a educação sanitária, ambiental e para o trânsito, a capacitação profissional e/ou geração de trabalho e renda, procurando atender as principais demandas sociais existentes. (CADERNO DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA SOCIAL, 2002, p. 4)

De acordo com o Caderno de Orientação Técnica Social (2002, p. 4), o objetivo do desenvolvimento do trabalho social é criar mecanismos que consigam viabilizar a participação da população usuária “nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, bem como incentivar a gestão participativa, garantindo a sustentabilidade do empreendimento.”

3.2.2 O Trabalho Técnico Social

A partir de 1992 o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), passou a destinar recursos para programas sociais no Brasil. Além dos recursos advindos dessa instituição, esta trouxe também a exigência de que estratégias fossem criadas para contemplar a participação social, como forma de garantir a eficácia e efetividade na aplicação dos recursos. Em cumprimento a essa exigência, o CCFGTS aprovou a inserção do Trabalho Social como item obrigatório nos programas, determinando também que a própria CAIXA deveria contar com uma equipe própria para desenvolver esse trabalho.

Assim, em 1996 a CAIXA instituiu o cargo de Técnico Social em seu quadro administrativo. O cargo foi ocupado por profissionais com nível superior em Serviço Social, Sociologia, Psicologia ou Pedagogia. Esses profissionais foram selecionados entre os já funcionários da CAIXA e remanejados para esse cargo, cuja atribuição era realizar atividades sociais decorrentes da implementação de projetos de participação comunitária.

No ano em que o trabalho Técnico Social foi instituído na CAIXA a equipe contava com sessenta funcionários atuando em três programas em nível nacional. Atualmente a CAIXA conta com a colaboração de mais de cento e vinte funcionários atuando em dezenove programas. Além disso os técnicos também participam dos Fóruns Nacional e Estaduais do Lixo e Cidadania e do Programa Melhores Práticas.

De acordo com o Caderno de Orientação Técnica Social (2002), o trabalho Técnico Social é um componente obrigatório na implementação dos programas de desenvolvimento urbano hoje operacionalizados pela CAIXA, sendo que seu desenvolvimento deve ocorrer em sincronia com o andamento das obras físicas. O trabalho do Técnico Social é realizado em três etapas: planejamento, implementação e avaliação.

A fase correspondente ao planejamento caracteriza-se pela elaboração do Projeto Técnico Social (Anexo A), realizado antes da execução do empreendimento. De acordo com o Caderno de Orientação Técnica Social (2002, p. 4):

O projeto do trabalho técnico social é o documento que sistematiza a proposta de trabalho, onde devem constar objetivos, metas, ações e atividades a serem desenvolvidas, metodologia, indicadores e sistemática de registro de resultados, cronograma de execução e planilhas de custos e deve ser elaborado em consonância com os normativos de cada programa.

Na etapa de implementação são desenvolvidas as atividades do projeto técnico social. De acordo com o Caderno de Orientação Técnica Social (2002), a CAIXA acompanha o desenvolvimento das atividades do trabalho técnico social através do Relatório de Acompanhamento do Trabalho Técnico Social (Anexo B), elaborado pelo agente executor, contendo o registro das atividades desenvolvidas.

A avaliação, segundo o Caderno de Orientação Técnica Social (2002, p. 13), “é um procedimento que deve ocorrer em todas as etapas do projeto”, pois, a partir dela, é possível que seja realizado o “monitoramento das atividades e o redirecionamento das

ações quando necessário.”

Após a execução das atividades do Projeto Técnico Social deve ser encaminhado à CAIXA o Relatório de Atividades Final do Trabalho Social (Anexo C).

O trabalho técnico social, de acordo com o Caderno de Orientação Técnica Social (2002), contribui para a eficácia e efetividade na aplicação dos recursos, assim como para o fortalecimento da participação social da população beneficiada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda a explanação realizada no presente Trabalho de Conclusão de Curso buscou construir historicamente os principais fatos que permearam a constituição da política habitacional brasileira, afim de que fosse possível identificar o contexto político, econômico e social em que a Caixa Econômica Federal foi inserida na mesma.

A partir da realização da pesquisa foi possível perceber que o Brasil, apesar de possuir uma extensão territorial superior a de muitos países, tem sua trajetória histórica marcada por um processo excludente de acesso à propriedade, ou seja, embora possua terra o suficiente para atender a todas as famílias brasileiras constatamos claramente a existência de um acesso desigual à terra e conseqüentemente à moradia.

Desde o início da colonização brasileira até o final do século XIX não existiu no Brasil uma preocupação com a distribuição eqüitativa de terras, pelo contrário, o monarca, até então responsável pela concessão das mesmas, apenas concedia àqueles que já eram abastados. Posteriormente, quando adotou-se o princípio da compra e venda para aquisição da terra, a população desprovida de recursos financeiros foi novamente excluída, uma vez que não possuía recursos suficientes para ter acesso à propriedade através da compra.

Já no início do século XX constata-se o surgimento de uma incipiente preocupação com o acesso das classes populares à moradia. Essa preocupação, não por acaso, foi surgindo paralelamente ao início do desenvolvimento da industrialização do país. Neste período foram construídas as chamadas Vilas Operárias, que, embora fossem destinadas à população de baixa renda, tinham como objetivo criar condições para que a industrialização se efetivasse e também manter a força de trabalho sob o controle dos industriais.

Apesar das vantagens criadas para os donos das fábricas com a construção das

Vilas no início do século, aos poucos esses foram desistindo de investir nas mesmas, uma vez que perceberam no solo urbano uma importante fonte de lucros, assim, era mais vantajoso mantê-lo como reserva de valor que construir casas para os trabalhadores. Nesse contexto surgiu a importante figura do Estado que passou a investir em políticas públicas para a habitação.

A exposição inicial a respeito das estratégias que antecederam a política habitacional brasileira tornou possível o entendimento das origens do problema habitacional, que, a nosso ver, está diretamente associado à distribuição desigual do acesso à terra, assim como ao processo de acumulação capitalista. Nesse sentido, não estranha o fato de que as primeiras providências do Estado na política habitacional voltaram-se basicamente a assegurar o processo de desenvolvimento industrial e a isolar cada vez mais os pobres dos centros das cidades, sob o pretexto de uma lógica higienista.

Foi possível constatar que até a década de 1960 o Estado, apesar de ter iniciado uma política voltada para a habitação, ainda não tinha como foco o bem-estar da população que necessitava dessa política, pelo contrário, buscava isolá-la tanto politicamente, ao exercer controle sobre sua organização, quanto geograficamente, ao criar programas que as afastavam dos centros urbanos.

Foi justamente em um dos períodos políticos mais conturbados da política brasileira, a Ditadura Militar, que surgiu no país uma política em âmbito nacional voltada a prover moradia para a população de baixa renda.

Em meio à crise política e econômica o Estado ditador viu na habitação uma forma de se legitimar, através da construção de casas para os mais necessitados, e de estimular a economia, através da indústria da construção civil. Surgiu então nesse período o SFH e o BNH, sendo que a partir deles surgiu também uma nova lógica para a política habitacional: os financiamentos.

Através dos financiamentos o Estado conseguiria recuperar grande parte dos investimentos nessa política, sob a lógica de que a população beneficiada somente valoriza o benefício se pagar por ele. Em 1986 o BNH foi extinto, mas essa lógica permaneceu.

A Caixa Econômica Federal ao assumir as atribuições do BNH tornou-se o carro chefe na operacionalização da política habitacional brasileira. Embora a lógica da política habitacional tenha permanecido a mesma, novas propostas foram criadas, em especial a partir de meados da década de 1990, quando parte dos investimentos para a habitação passaram a ser aplicados visando, entre outros, garantir a participação social da população beneficiada.

Um aspecto que merece destaque na análise da pesquisa reside no fato de que enquanto o BNH foi criado para legitimar um governo carente de aprovação, a CAIXA foi inserida na política de habitação em um momento de transição entre um governo autoritário e um governo democrático, que visava reestruturar o Sistema Financeiro da Habitação. Embora o papel da CAIXA na política habitacional brasileira inicialmente tenha sido definido como agente financeiro do sistema, através da pesquisa foi possível perceber que sua atuação não limitou-se a isso. A CAIXA passou a desempenhar o papel de mediadora entre o Governo Federal e os agentes executores da política, o que passou a assegurar uma melhor aplicação dos recursos públicos.

Outro fator bastante importante refere-se a realização do Trabalho Técnico Social, que, a nosso ver, representa um grande avanço para essa política, uma vez que anteriormente as políticas eram pensadas apenas de cima para baixo, ou seja, os programas acabavam por não levar em consideração as particularidades da população beneficiada.

Ao iniciar o desenvolvimento deste Trabalho Técnico Social a CAIXA abre também uma nova oportunidade para a inserção do Serviço Social. Embora hoje esse trabalho venha sendo desenvolvido por um técnico social, não exigindo necessariamente

que seja um profissional do Serviço Social, vislumbramos que este seja um espaço a ser ocupado por nossa profissão, uma vez que seu desenvolvimento requer conhecimentos e técnicas inerentes a capacitação do profissional de Serviço Social, tais como diagnóstico e mobilização social; triagem; educação popular; elaboração, execução e avaliação de projetos sociais, entre outros.

Percebemos que ainda há muito que se avançar em termos de política habitacional brasileira, no entanto percebemos que importantes conquistas foram alcançadas, em especial na última década do século XX. Sem dúvidas a CAIXA teve um papel de destaque nesse sentido, pois conseguiu operacionalizar os programas públicos, desenvolver um trabalho social afim de garantir maior eficácia dos mesmos, participar ativamente do processo de mobilização social na luta por cidades inclusivas, assim como, a partir de sua própria iniciativa, criar programas para atender à população que não é atingida pelos programas públicos, mas que também não conseguiria ter acesso à habitação através do mercado.

Sendo assim, diferentemente do que pensávamos ao iniciar a pesquisa, o papel da CAIXA na política habitacional brasileira não se limita ao de agente financeiro, através do desenvolvimento de seu trabalho a CAIXA cria condições para que esta política seja realizada com êxito e consiga atingir os propósitos a que se destina.

Apesar de analisarmos positivamente o papel desta instituição na política habitacional não podemos deixar de realizar uma crítica a essa política. Entendendo a habitação como uma expressão da questão social extremamente complexa, percebemos a necessidade dos municípios conquistarem mais autonomia para trabalhar as especificidades de sua região. Hoje os municípios selecionam as famílias, as regiões a serem beneficiadas, entre outras funções, no entanto percebemos que os programas, que são elaborados em nível nacional, não estão conseguindo atender as particularidades de cada município, por

isso entendemos que, embora haja a necessidade de existir diretrizes nacionais para essa política, é importante dar maior liberdade para que os municípios criem seus próprios programas e determinem as prioridades para sua região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Edinara Terezinha de. Democracia participativa no município de Lages – SC e a cultura política da esquerda brasileira nos anos 70. In: **Revista Katálysis**, n. 01. Florianópolis: UFSC, 1997.

BENJAMIN, César... (*et. al.*). **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BINOTTO, Gelson Afonso. **O Estado e a política habitacional**: um estudo da região conurbada de Florianópolis no período 1964/1992. Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, 1994.

BRASIL, Constituição (1988). In: **Constituinte da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CADERNO DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA SOCIAL. **Programas OGU, 2002**.

Disponível no endereço

www.CAIXA.gov.br/urbanização/CAIXAcidade/links_menu_lat_esq_asp#item4.

Acesso em 27 de janeiro de 2004.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **A CAIXA**. Disponível no endereço:

www.CAIXA.gov.br/aCAIXA/asp/estrutura_organizacional.asp. Acesso em 17 de dezembro de 2003.

COELHO, Will Robson. **O déficit das moradias**: Instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais. Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Tecnologia do Ambiente Construído da Universidade de São Paulo, 2002. Disponível em www.ippur.ufjf.br/observatorio/download/mso_deficit_will.pdf. Acesso em 05 de dezembro de 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatísticas e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e a luta por moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

_____. **Os sem-terra ONGs e cidadania**: a sociedade civil brasileira na era da globalização. São Paulo: Cortez, 1997.

GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos. Habitação. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 03**. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

GRANEMANN, Roney de Oliveira. **Inadimplência da área de habitação da Caixa Econômica Federal no âmbito do escritório de negócios institucional de Florianópolis**: um estudo de caso. Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto moradia**. Brasil, maio de 2000.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. In: **Serviço Social e Sociedade, n. 72**. São Paulo: Cortez, 2002.

Lei nº 10.257, de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Brasília, Df: Senado, 2001.

LISBOA, Teresa Kleba. A luta dos sem terra no oeste catarinense. In: **Revista Ktalysis, n. 01**. Florianópolis: UFSC, 1997.

MARTINS, Ismênia de Lima et. al. (Org.) Cidadania e História. In: **Anais do XIX**

Simpósio Nacional de História – ANPUH. São Paulo: Humanitas Publicações, 1998.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível no endereço: www.cidades.gov.br. Acesso em 15 de dezembro de 2003.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, Secretaria de Política Urbana.

Política de habitação: Ações do Governo Federal de janeiro de 1995 a junho de 1998. Brasília, 1998.

MULLER, Kátia T. Organização de moradores numa perspectiva de necessidades radicais. In: **Revista Katálýsis**, n. 01. Florianópolis: UFSC, 1997.

ONU, Declaração (1948) **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível no endereço: <http://boes.org/um/brahr-b.html>. Acesso em 24 de agosto de 2003.

OZÓRIO, Letícia. **Direito à moradia no Brasil**. Disponível em www.direitoacidade.org.br. Acesso em 11 de novembro de 2003.

PERUZZO, Dilvo. **Habitação:** controle e espoliação. São Paulo: Cortez, 1984.

RODRIGUES, Arlete Moyses. **Moradia nas cidades brasileiras**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 1997.

RUDGE, Luiz Fernando e AMENDOLARA, Leslie. **Desvendando a rede dos financiamentos imobiliários**. São Paulo: Pini: O Nome da Rosa, 1997.

SCHWARTZ, Eda e NOGUEIRA, Vera M. R.. O “ser igual” ou “não igual” na sociedade contemporânea: facetas da exclusão social. In: **Revista Katálýsis**, n. 04. Florianópolis: UFSC, 1999.

SILVA, Getúlio Borges da. **Caixas econômicas:** a questão da função social. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. **Política habitacional brasileira:** verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Globalização da economia e processos de exclusão social. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social.** Brasília: CEAD, 1999.

ZULIAN, Marlene. **Política habitacional no município de São José à luz do Programa Par:** Uma alternativa de acesso à moradia digna. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

APÊNDICE 01

Questionário

Apêndice 01

Questionário

Parte 1- Quanto aos Programas:

- 1 – Qual o processo para a habilitação dos municípios para o repasse de recursos dos programas de habitação operacionalizados pela Caixa?
- 2 – Quais os critérios da Caixa para o repasse dos recursos?
- 3 – Como se dá o acompanhamento dos programas pela Caixa e pelo Governo?
- 4 - Quantas famílias foram atendidas com habitação em Florianópolis em 2003?
- 5 – Qual o perfil sócio-econômico destas famílias?
- 6 – Qual o papel da Caixa na Política de Habitação?
- 7- Quais os interesses dos organismos internacionais ao destinarem recursos para programas habitacionais no Brasil?
- 8 – Qual o papel da Caixa na Conferência das Cidades?

Parte 2 – Quanto aos Financiamentos:

- 1 – Quantos financiamentos habitacionais foram concedidos no ano de 2003 em Florianópolis pela Caixa (em cada linha de financiamento)?
- 2 – Sobre esses financiamentos: Qual a renda dos adquirentes, a quantidade de filhos, a situação civil, a idade, a profissão?
- 3 – Quantos cadastros não foram aprovados pela Caixa e quais os principais motivos?
- 4 – Qual o índice de inadimplência em cada linha de financiamento concedida pela Caixa em Florianópolis?
- 5 – Quantas reintegrações de posse foram realizadas em 2003 em Florianópolis? Qual o processo para que o imóvel seja reintegrado?

ANEXOS

ANEXO A

Projeto Técnico Social

ROTEIRO I: Projeto de Trabalho Técnico Social

Timbre da Proponente (Prefeitura, quando o proponente for o poder municipal)
--

1 IDENTIFICAÇÃO

Programa:	Ação/Modalidade:	
Empreendimento:	Município:	UF:
Executor:		
Tel.:	e-m@il:	
Responsável Técnico:	Formação:	
Tel.:	e-m@il:	
Valor do Trabalho Social: R\$	Repasse: R\$	CP: R\$
Prazo do Trabalho Social:	Prazo de Obras:	
Nº famílias beneficiárias:		

2 COMPOSIÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA

Nome	Formação Acadêmica	Atribuição na Equipe	Número de Horas Semanais	Vínculo Empregatício

3 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO, DO ENTORNO E DA ÁREA DE INTERVENÇÃO

Objetivo da execução física <i>(Descrever o objeto do contrato (construção de moradias, execução de rede de esgoto, de água, ações de infraestrutura, equipamentos comunitários...))</i>
Características da área <i>(localização geográfica, aspectos ambientais, físicos e urbanísticos, forma e tempo de ocupação e densidade populacional, características das habitações, etc.)</i>
Área de Reassentamento: apenas quando houver esse tipo de ação <i>(localização geográfica, aspectos ambientais, dominiais, físicos e urbanísticos, forma e tempo de ocupação e outras)</i>
Infra-estrutura <i>(Descrever a situação existente na área e % de atendimento (água, iluminação pública, pavimentação esgotamento sanitário, coleta de lixo, transporte, etc.</i>
Equipamentos comunitários e capacidade de atendimento <i>(Identificar os equipamentos comunitários e serviços públicos disponíveis na área e no entorno, informando distância, formas de acesso e grau de atendimento à demanda)</i>

Caracterização da Organização Comunitária Local

(Identificar as organizações governamentais e ONG's que atuam na área e no entorno, informando, grau de atendimento à demanda, programas e projetos realizados por essas organizações.

4 CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA

Nº habitantes:	Beneficiários Diretos	Beneficiários Indiretos
<i>(Características sócio-econômicas da população beneficiada, condições sanitárias, doenças mais frequentes, índices e causas da mortalidade infantil, outras variáveis consideradas importantes para esta caracterização)</i>		

5 CARACTERIZAÇÃO DOS CATADORES (apenas para PROGEST e quando a intervenção prever a inclusão social dos catadores e/ou inserção de jovens e crianças)

Total de catadores:	Total de Catadores no lixão	Total de Catadores nas ruas
Famílias Residindo no Lixão	Crianças residindo no lixão	Total de Crianças trabalhando na catação
<i>(Características sócio-econômicas: escolaridade, capacitação profissional, renda familiar e % da renda familiar decorrente da coleta de sucata, crianças e jovens fora da escola, outras informações relevantes para caracterizar este grupo)</i>		

6 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO E TERMO DE ADESÃO DAS FAMÍLIAS

(Somente para os programas que exigem a observância desses itens)

7 JUSTIFICATIVA

Discorrer brevemente sobre a compatibilidade da modalidade da intervenção com as características da comunidade beneficiária e da área, informar quais os possíveis elos do projeto com outras ações relevantes ou outros programas e projetos realizados no Município, indicar o potencial do projeto para a sustentabilidade e desenvolvimento de lideranças, bem como da participação efetiva da comunidade no processo

8 OBJETIVOS E AÇÕES PROPOSTAS

(Definição dos objetivos gerais e específicos que se pretende alcançar com o Projeto de Trabalho Técnico Social, relacionar as ações a serem desenvolvidas, considerando a compatibilidade entre objetivos, ações e características da população e da área de intervenção)

9 METODOLOGIA

(Descrever as etapas do trabalho a ser desenvolvido, os instrumentos e técnicas previstas, bem como documentos de registro e sistematização a serem utilizados, justificando e fundamentando a escolha adotada)

10 ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

(Apontar os Indicadores de acompanhamento, monitoramento e avaliação, a periodicidade, formas e Instrumentos de avaliação)

11 PARCERIAS

(Descrever as parcerias propostas, apontado os parceiros e suas respectivas responsabilidades e atribuições)

12 COMPOSIÇÃO DE CUSTOS - Orçamento -

CUSTOS COM RECURSOS MATERIAIS E SERVIÇOS									
Discriminação:			Unidade	Quantidade		Valor Unitário	Valor Repasse	Valor Contrapartida	
Material de Consumo									
Transporte									
Custo com Atividades/ Eventos									
Serviço de Terceiros									
Outras despesas(especificar)									
						Sub-Total			
Total (repasse + contrapartida)									
CUSTOS COM RECURSOS HUMANOS									
Profissional	Formação	Período	Valor homem /hora	N.º horas/ dia	Dia/ mês	Valor Mensal R\$	Encargos Sociais R\$	Valor Repasse	Valor Contra-partida
							Sub-Total		
Total (repasse + contrapartida)									
TOTAL GERAL									
(Recursos materiais e serviços + Recursos humanos)									

13 CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

Etapa	Objetivos	Atividades	Período (meses)							
			1	2	3	4	5	6	7	..
Planejamento										
Implementação										
Avaliação										

14 CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO

Item Custos em R\$	Período (meses)											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Recursos Humanos												
Serviço de Terceiros												
Material de Consumo												
Custo com Atividades/ Eventos												
Transporte												
Alimentação/Hospedagem												
Outras (especificar)												
Total												

Local e data: _____ / _____ / _____

Responsável Técnico
Nome e Registro profissional

Representante Legal do Proponente
Nome e Cargo

ANEXO B

Trabalho Técnico Social

ROTEIRO 2: Relatório de Acompanhamento do Trabalho Técnico Social

Timbre da Proponente
(Prefeitura, quando o proponente for o poder municipal)

1 IDENTIFICAÇÃO

Programa:	Ação/Modalidade:	
Empreendimento:	Município:	UF:
Executor:		
Tel.:	e-m@il:	
Responsável Técnico:	Formação:	
Tel.:	e-m@il:	
Valor do Trabalho Social: R\$	Repasse: R\$	CP: R\$
Prazo do Trabalho Social:	Prazo de Obras:	
Nº famílias beneficiárias:		

2 RELATÓRIO/PERÍODO DE REFERÊNCIA

Mês/período	% da Obra
-------------	-----------

3 ATIVIDADES/AÇÕES DESENVOLVIDAS

Descrição das Atividades/Ações	Data	Recursos Utilizados	Parcerias	Participantes		
				Convidados	Presentes	%

4 AÇÕES PREVISTAS E NÃO REALIZADAS

Descrição das Atividades/Ações	Justificativa	Nova data de realização
--------------------------------	---------------	-------------------------

5 REDIRECIONAMENTO DE AÇÕES

Ação Proposta	Objetivo	Período Previsto

6 AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA EQUIPE TÉCNICA

Aspectos Facilitadores	
Aspectos Dificultadores	
Alternativas de Solução	

7 AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA POPULAÇÃO

A comunidade participou da avaliação dos trabalhos desenvolvidos? Sim ☐ Não ☐

Se sim, qual (s) instrumento (s) de avaliação utilizado (s)? Entrevista ☐ Pesquisa ☐ Reunião de avaliação ☐

Outros: _____

Resultado da Avaliação:

8 DESPESAS NO PERÍODO

CUSTOS COM RECURSOS MATERIAIS E SERVIÇOS									
Discriminação:	Unidade	Quantidade	Valor Unitário	Valor Repasse	Valor Contrapartida				
Material de Consumo									
Transporte									
Custo com Atividades/ Eventos									
Serviço de Terceiros									
Outras despesas(especificar)									
Sub-Total									
Total (repasse + contrapartida)									
CUSTOS COM RECURSOS HUMANOS									
Profissional	Formação	Período	Valor homem /hora	N.º horas/ dia	Dia/ mês	Valor Mensal R\$	Encargos Sociais R\$	Valor Repasse	Valor Contra-partida
Sub-Total									
Total (repasse + contrapartida)									
TOTAL GERAL									
(Recursos materiais e serviços + Recursos humanos)									

Local e data: _____ / _____ / _____

Responsável Técnico
Nome e Registro profissional

Representante Legal do Proponente
Nome e Cargo

ANEXO C

Relatório de Atividades Final do Trabalho Social

ROTEIRO 3: Relatório de Final do Trabalho Técnico Social

Timbre da Proponente
(Prefeitura, quando o proponente for o poder municipal)

1 IDENTIFICAÇÃO

Programa:	Ação/Modalidade:	
Empreendimento:	Município:	UF:
Executor:		
Tel.:	e-m@il:	
Responsável Técnico:	Formação:	
Tel.:	e-m@il:	
Valor do Trabalho Social: R\$	Repasse: R\$	CP: R\$
Prazo do Trabalho Social:	Prazo de Obras:	
Nº famílias beneficiárias:		

2 POPULAÇÃO BENEFICIADA

	Nº de famílias	Nº pessoas beneficiadas:	Renda média familiar (em Salário Mínimo)
Prevista			
Atendida			

3 ATIVIDADES/AÇÕES DESENVOLVIDAS

Descrever os objetivos visados e alcançados com o trabalho social:

4 PROCESSO

Descrever como se deu a participação da comunidade, das organizações e instituições envolvidas no projetos, indicar se houve integração com outros projetos e quais; apontar os problemas enfrentados, soluções encontradas e quais continuam sem solução; informar se houve integração entre a execução do projeto social e as obras.

5 RESULTADOS ALCANÇADOS

Apontar até que ponto os objetivos foram cumpridos, como foram mensurados os resultados e os

indicadores utilizados.

6 AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA POPULAÇÃO

A comunidade participou da avaliação dos trabalhos desenvolvidos? Sim ☐ Não ☐
Se sim, qual (s) instrumento (s) de avaliação utilizado (s)? Entrevista ☐ Pesquisa ☐ Reunião de avaliação ☐
Outros: _____
Resultado da Avaliação:

7 RECURSOS

Indicar se o total de recursos destinados ao projeto técnico social foram suficientes e utilizados de maneira adequada e eficaz

8 SUSTENTABILIDADE

Descrever como se alcançou a integração entre os aspectos sociais, econômicos e ambientais; se a comunidade está mobilizada e organizada para dar continuidade ao trabalho após a saída da equipe técnica social e se serão desenvolvidos novos projetos na área pela comunidade

9 PARCERIAS

Descrever como se alcançou a integração entre parceiros, resultados, continuidade, etc.

10 LIÇÕES APRENDIDAS

Descrever três ou quatro lições aprendidas durante o desenvolvimento do projeto e como as mesmas estão sendo incorporadas a novos projetos

10 TRANSFERÊNCIA

Com base nas lições aprendidas, indicar o que se deve recomendar a outros agentes para reproduzir a

experiência, comentando se outros agentes envolvidos aprenderam com essa experiência

11 DESPESAS NO PERÍODO

CUSTOS COM RECURSOS MATERIAIS E SERVIÇOS					
Discriminação:	Unidade	Quantidade	Valor Unitário	Valor Repasse	Valor Contrapartida
Material de Consumo					
Transporte					
Custo com Atividades/ Eventos					
Serviço de Terceiros					
Outras despesas(especificar)					
Sub-Total					
Total (repasse + contrapartida)					

CUSTOS COM RECURSOS HUMANOS									
Profissional	Formação	Período	Valor homem /hora	N.º horas/ dia	Dia/ mês	Valor Mensal R\$	Encargos Sociais R\$	Valor Repasse	Valor Contra-partida
Sub-Total									
Total (repasse + contrapartida)									
TOTAL GERAL									
(Recursos materiais e serviços + Recursos humanos)									

Local e data: _____/_____/_____

Responsável Técnico
Nome e Registro profissional

Representante Legal do Proponente
Nome e Cargo